

*Аналітична записка
Серія «Економіка», № 2, 2019*

ДЕРЖАВНА АГРАРНА ПОЛІТИКА: ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ

В. М. Русан, к. е. н., с .н. с., заступник завідувача відділу
секторальної економіки
Національного інституту стратегічних досліджень

В аналітичній записці розглянуто інституційне поле сучасної державної аграрної політик. Вказано недоліки на які повинна бути спрямована державна аграрна політика.

Інституційне поле сучасної державної аграрної політики складається з низки законодавчих актів, що регламентують: сферу, в якій здійснюється підприємницька діяльність суб'єктів господарювання в аграрному секторі (Земельний кодекс України, Господарський кодекс України, Закони України «Про Державний земельний кадастр», «Про оренду землі», «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», «Про оцінку земель», «Про безпечність та якість харчових продуктів», «Про особисте селянське господарство», «Про фермерське господарство», «Про сільськогосподарську кооперацію»); особливості, механізми та заходи державної підтримки агросектору (Закони України «Про державну підтримку сільського господарства України», «Про Державний бюджет України»); заходи, спрямовані на охорону природних ресурсів, що використовуються у сільському господарстві (Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про меліорацію земель», «Про захист рослин»). Свідченням ефективності аграрної політики є те, що галузь протягом тривалого періоду демонструє позитивну динаміку зростання (рисунок).

Загалом позитивної динаміки в аграрному секторі досягнуто завдяки активізації державної політики, яка включала: гармонізацію вітчизняного законодавства до діючих у ЄС регламентів; удосконалення сфери управління земельними відносинами; регламентацію діяльності у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції. Найсуттєвішими досягненнями протягом останнього періоду були наступні.

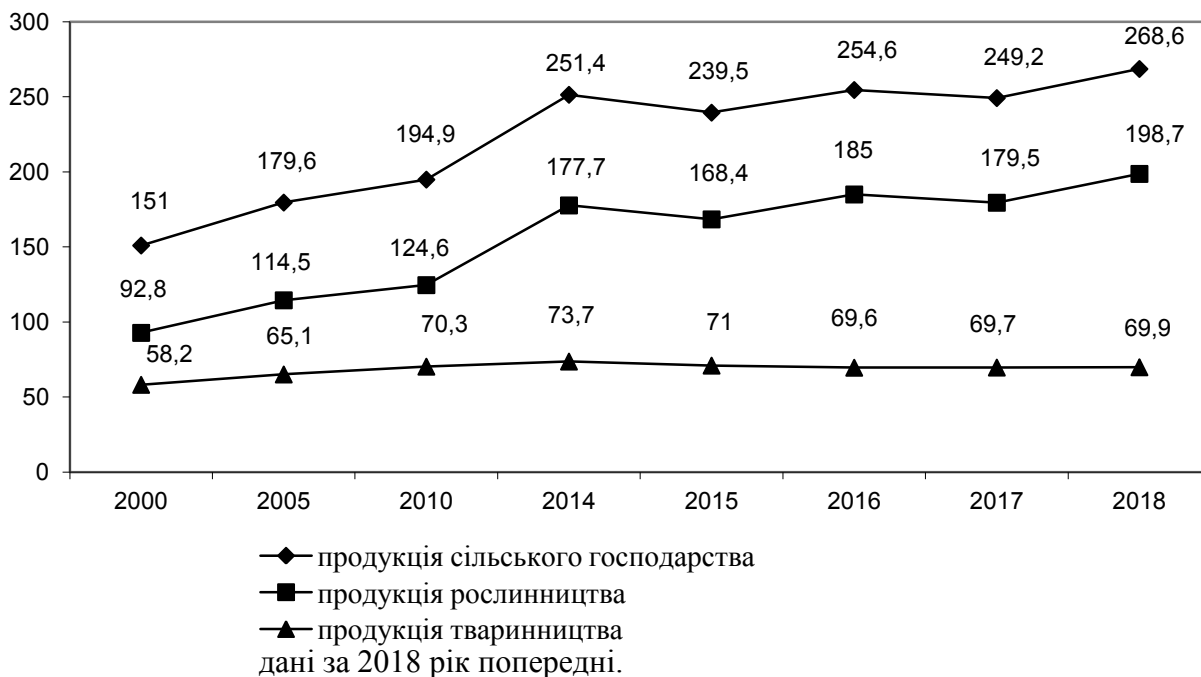


Рисунок. Продукція сільського господарства у постійних цінах 2010 р.; млрд грн*

* Джерело: За даними державної служби статистики України <http://ukrstat.gov.ua/>

Наближення законодавства України до діючих у ЄС регламентів у сфері технічного регулювання шляхом схвалення у 2018 р. переліків національних стандартів, які ідентичні гармонізованим європейським стандартам. З метою приєднання України до Метричної Конвенції та набуття повного членства в Міжнародній організації законодавчої метрології (OIML) 23.05.2018 р. ухвалено Закон України «Про приєднання України до Метричної Конвенції», і вже з серпня 2018 р. Україна набула повноправного членства в цій організації. У сфері оцінки відповідності та акредитації триває робота з приведення законодавства України у відповідність з правом ЄС та Угодою про технічні бар'єри у торгівлі СОТ.

Удосконалено державну політику управління земельними відносинами:

- проведено загальнонаціональну (всеукраїнську) нормативну грошову оцінку земель сільськогосподарського призначення (постанова КМУ від 7.02.2018 р. № 105 «Про проведення загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та

внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України») на площі 35,4 млн га (крім земель, розташованих у межах населених пунктів). Результати оцінки внесено до Державного земельного кадастру та оприлюднено на спеціально створеному веб-ресурсі, який дає змогу зручно та безкоштовно отримати офіційну інформацію про нормативну грошову оцінку будь-якої земельної ділянки сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів та здійснювати розрахунок оцінки масиву земельних ділянок та ділянок з довільними межами;

- здійснено запуск електронних земельних торгів. Держгеокадастр реалізував проект із запуску онлайн-аукціонів на право використання земельних ділянок державної власності з використанням зовнішніх майданчиків. У рамках реалізації проекту Держгеокадастром укладено договори з ДП «СЕТАМ» та ДП «ПРОЗОПРО.Продажі». Перший електронний земельний аукціон відбувся 18.10.2018 р., а до кінця року їх пройшло близько 30. Електронні торги демонструють середній приріст стартової ставки на 26 процентних пунктів (з 8,3 % до 34,3 % за результатами земельних торгів);

- впроваджуються цифрові технології у сфері земельних відносин. 19.03.2019 р. набрала чинності Постанова КМУ „Про внесення змін до Порядку ведення Державного земельного кадастру” від 18.07.2018 р. № 710, відповідно до якої заява про реєстрацію земельної ділянки подаватиметься в електронній формі з використанням особистого електронного цифрового підпису. Тепер можна буде отримувати вкопювання з картографічної основи Державного земельного кадастру в режимі онлайн з можливістю його друку на комп’ютері для подальшого використання при підготовці землевпорядної документації. Отримати вкопювання зможе будь-яка фізична або юридична особа за умови її ідентифікації з використанням ЕЦП або іншого альтернативного засобу ідентифікації.

Регламентовано правила у сфері забезпечення якості і безпеки

харчових продуктів через реалізацію положень Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин».

Законодавчо врегульовано питання органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції – ухвалено Закон України від 10.07.2018 р. № 2496-VIII «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції». Реалізація положень Закону сприятиме підвищенню конкурентоспроможності вітчизняних виробників органічної продукції та розширенню зовнішніх ринків її збуту, а також забезпечить прозорі умови провадження господарської діяльності у сфері виробництва та обігу органічних продуктів.

Водночас, протягом останніх років в аграрному секторі сформувалася сировинна модель, яка не відповідає ані внутрішнім потребам населення в якісних, безпечних і доступних продуктах харчування, ані тенденціям світового продовольчого ринку (на якому постійно зростає попит і ціна на продукцію тваринництва й готову продукцію харчової промисловості, натомість ціни на зернові та зернобобові культури знижуються). Існування низки проблем гальмує подальший розвиток аграрного сектору, не дозволяючи в повній мірі розкрити наявний ресурсний потенціал, а отже стримує реалізацію його конкурентних переваг. Такими проблемами у вітчизняному аграрному секторі є наступні.

1. Відсутність ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення, а отже й перебування капіталу землі поза економічним оборотом. Інвестувати у виробничу сферу за умови нерозвинутого земельного ринку України є ризикованим. Вітчизняний та іноземний бізнес уже демонструють готовність до більшого економічного освоєння території України, розвитку її інфраструктури, але лише за умови обґрунтованої

територіальної організації господарства, гарантії стабільності земельної політики, досконалості правового базису землекористування, яких в країні не існує. Передумовою інвестування є стале землекористування, яке неможливе при оренді. Крім того, мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення суперечить змісту ст. 1 Протоколу 1 Конвенції про захист прав людини та основних свобод¹.

2. Відсутність програмного документа щодо розвитку аграрного сектору. Починаючи з 2008 р. в Україні реалізовувалася Державна цільова програма розвитку українського села, термін дії якої закінчився у 2015 р. Незважаючи на проблеми щодо її виконання, передусім недостатнє фінансування заходів, це був програмний документ, основною метою якого було забезпечення життєздатності сільського господарства, підвищення його конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринках, гарантування продовольчої безпеки країни, збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності. Нині в Україні діє Стратегія розвитку аграрного сектору економіки (на період до 2020 року), але відповідної Програми на її виконання не розроблено, хоча це було передбачено Планом пріоритетних дій Уряду на 2017 і на 2018 рр. Не ухвалена донині також розроблена Мінагрополітики Єдина комплексна стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 роки².

3. Недоліки державної підтримки розвитку аграрного сектору. У 2018 р. у держбюджеті на підтримку сільгосптоваровиробників із загального фонду було передбачено понад 6311 млн грн. Станом на 23.11.2018 р. на основні програми підтримки розвитку АПК з загального фонду спрямовано 2265 млн грн, що становило 35,9 % від річного розпису асигнувань. Зокрема

¹ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_004

² Єдина комплексна стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015-2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minagro.gov.ua/system/files/%2015-2020.pdf>

за програмою 2801230 «Фінансова підтримка розвитку фермерських господарств» було використано лише 23 млн грн, або 2,3 % від запланованих за програмою коштів. Причиною цього є різноманітні адміністративні перешкоди, складний порядок оформлення документації для отримання допомоги та недовіра фермерів до держави і банків. Це підтверджує той факт, що перші заяви на отримання держпідтримки надійшли лише на початку травня 2018 р.³ Як наслідок 6.12.2018 р. були внесені зміни до закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік»⁴ щодо зменшення фінансування програм підтримки розвитку АПК на 2077 млн грн, або на 32,9 %. Зокрема, фінансування бюджетної програми «Державна підтримка галузі тваринництва» зменшилося на 979,0 млн грн, програми «Фінансова підтримка фермерських господарств» – на 850,0 млн грн, програми «Фінансова підтримка сільгосптоваровиробників» – на 250 млн грн.

Довідково: За даними соціологічного дослідження «Оцінка інструментів державної підтримки сільськогосподарських виробників», що проводилось на замовлення ФАО протягом червня-липня 2017 р.⁵, 62,3 % господарств населення і 47,7 % сільськогосподарських підприємств не вірять у механізм державної підтримки і тому не виявляють ентузіазму щодо участі у програмах; 31,3 % господарств населення і 32,3 % сільськогосподарських підприємств вважають, що неможливо стати учасником без попередніх домовленостей; 31,3 % сільськогосподарських підприємств однією з причин, які перешкоджають або можуть перешкоджати участі в програмах державної підтримки виробників сільгосппродукції, назвали складну бюрократичну процедуру отримання довідок, дозволів, сертифікатів. Близько чверті малих і середніх українських фермерів взагалі не знають про існування будь-яких програм державної підтримки, а ще 59 % обізнані з вибірковою інформацією. Водночас лише 15,1 % опитаних добре володіють інформацією про державні програми і виявили інтерес, принаймні, до деяких із них.

З метою поліпшення адміністрування програм підтримки сільськогосподарських товаровиробників, підвищення прозорості розподілу

3 Присяжнюк Н. Програма дотацій провалилась через бюрократію. 20 грудня 2018 <https://kurkul.com/news/14034-programa-dotatsiy-provalilas-cherez-byurokratiyu--prisajnyuk>

4 Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2018 рік" від 6 грудня 2018 року № 2648-VIII

бюджетних коштів, забезпечення публічності державних фінансів Міністерство аграрної політики та продовольства України розробило проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України». Проектом закону пропонується створити Державне виплатне агентство, яке формуватиме та здійснюватиме ведення Державного аграрного реєстру – автоматизованої системи збирання, обліку, накопичення, оброблення, захисту та надання інформації про сільськогосподарських товаровиробників, які отримують державну підтримку, обсяги отриманої державної підтримки. Саме на Державне виплатне агентство будуть покладені функції реалізації державної аграрної політики в частині державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників⁶.

4. Ускладнений доступ сільськогосподарських виробників до банківських кредитів. За даними опитувань, близько 75 % українських компаній в АПК назвали поганий доступ до фінансування однією з основних перешкод для подальшого розширення бізнесу⁷. Відсутність доступних фінансових ресурсів ускладнює забезпеченість сільгосподарських виробників обіговими коштами для покриття розриву в часі між потребою у коштах та періодом сприятливих цін реалізації продукції.

5. Збереження незбалансованості у виробництві окремих видів сільгосппродукції. Зосередження трудомісткого виробництва в особистих селянських господарствах, не спроможних забезпечувати потреби ринку високоякісними стандартизованими товарами, формує загрозу погіршення забезпечення населення продовольством. Водночас великі аграрні формування (агрохолдинги) спеціалізуються на вирощуванні експортоорієнтованих, високорентабельних і швидкоокупних

⁶ Проект Закону України „Про внесення змін до Закону України "Про державну підтримку сільського господарства України"[Електронний ресурс]. - Режим доступу: // <https://minagro.gov.ua/ua/npa/proekt-zakonu-ukraini-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukraini-pro-derzhavnu-pidtrimku-silskogo-gospodarstva-ukraini-1>

⁷ Institute for economic research and policy consulting “Country report: Ukraine” March 2015 http://www.agricistrade.eu/wp-content/uploads/2015/06/Agricistrade_Ukraine.pdf

сільгоспкультур, що часто супроводжується недотриманням ними вимог раціонального землекористування, порушенням сівозмін та нехтуванням заходів щодо охорони земель сільськогосподарського призначення. Це негативно впливає на екологічний стан сільгоспугідь, призводить до виснаження ґрунтів, зниження якісних показників сільськогосподарських земель.

6. Екологічні проблеми сільськогосподарського землекористування.

Нині в Україні понад третину сільськогосподарських угідь піддані дії ерозійних процесів. На значних територіях меліоративні системи припинили свою дію, проте ці землі й досі вважаються зрошуваними або осушеними. Певна частина площ продуктивних угідь втратила економічну родючість: засолена, заболочена, заросла лісом. Низька фінансова спроможність сільгоспідприємств та скорочення поголів'я тварин унеможливають виробництво сільськогосподарських культур на бездефіцитній для балансу гумусу основі. Недостатнє внесення органічних добрив, переважання у структурі мінеральних добрив азотних добрив призводять до порушення співвідношення поживних речовин у ґрунті, їх підкислення та погіршення якості виробленої продукції через підвищений вміст у ній нітратів. Високе техногенне та антропогенне навантаження на ґрунти, монокультурне землеробство, яке посилюється дією природних чинників, в підсумку призводять до погіршення якісного стану ґрунту.

7. Недостатній рівень розвитку соціальної інфраструктури на селі та низька якість життя сільського населення порівняно з міським, що зумовлює втрату працюючими інтересу до ефективної праці та отримання стабільних і достатніх доходів за місцем проживання. Так, у сільській місцевості водогоном обладнано лише 53,6 % житлової площі, каналізацією – 52,6 %, ванною або душем – 47,1 %, індивідуальною системою опалення – 58,7 %⁸. Низька заробітна плата у сільському господарстві (середньомісячна

⁸ Соціально-демографічні характеристики домогосподарств України у 2014 р. (за даними вибіркового

зарплата у сільському господарстві у 2018 р. становила 7556,88 грн, тоді як у середньому по Україні – 8864,62 грн) є фактором трудової міграції сільського населення не лише до міст, а й за межі України. Відсутність місць прикладання праці і низька зарплата, незадовільний розвиток мережі об'єктів соціального призначення, важливих для організації належного життєзабезпечення сільського населення, ставлять під загрозу збереження і відтворення трудового потенціалу села, реалізацію підприємницької ініціативи на селі, можливість існування багатьох сіл взагалі.

На усунення вказаних недоліків повинна бути спрямована державна аграрна політика, яка має сприяти диверсифікації розвитку аграрного виробництва на основі підвищення капіталізації та інвестиційної привабливості агропідприємств завдяки запровадженню ринкового обігу сільськогосподарських земель; збалансуванню розвитку усіх складових аграрного виробництва, до яких відносяться суб'єкти різних організаційно-правових форм господарювання та самозайняті особи; підвищенню ефективності сільськогосподарської діяльності та збереженню екології агроландшафтів; запобіганню відпливу із сіл молоді та заохоченню її до працевлаштування в сільській місцевості й інклюзивності розвитку сільських територій. Для цього необхідно вжити низку першочергових завдань, ключовими серед яких є наступні.

1. Кабінету Міністрів України, Міністерству аграрної політики та продовольства України:

- забезпечити законодавче врегулювання питання обігу земель сільськогосподарського призначення, що вимагає завершення громадського обговорення та винесення на розгляд до Верховної Ради України проекту Закону України «Про ринковий обіг земель сільськогосподарського призначення» з метою зняття мораторію на обіг даної категорії земель та

обстеження умов життя домогосподарств України) : стат. зб. // Державна служба статистики України. – К., 2014. – 87 с.

завершення земельної реформи в Україні.

2. Міністерству аграрної політики та продовольства України:

- розробити програму розвитку аграрного сектору економіки, яка передбачатиме заходи щодо підвищення ефективності використовуваних у сільському господарстві ресурсів, зміцнення продовольчої безпеки держави, розвитку багатокладності, нарощування експорту товарів з більшою доданою вартістю, забезпечення комфортних умов проживання на селі;

- розробити державну програму підтримки переходу малих форм господарювання на міжнародні та європейські стандарти виробництва сільськогосподарської продукції з метою підвищення рівня якості та безпечності харчових продуктів;

- сприяти спрощенню регуляторних процедур ведення бізнесу шляхом подальшого скорочення кількості дозвільних документів, розширення сфер застосування декларативного принципу в діяльності суб'єктів господарювання, спрощення порядку припинення підприємницької діяльності;

- розробити та погодити з ключовими зацікавленими сторонами зміни та доповнення до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства» та інших нормативних актів, які передбачатимуть доступ усіх виробників до програм державної підтримки, з наданням пріоритету в підтримці малим сільськогосподарським виробникам трудомістких та природоощадних виробництв;

- забезпечити створення та функціонування Державного виплатного агентства та Державного аграрного реєстру, що сприятиме справедливому та соціально відповідальному розподілу бюджетних коштів та підвищенню конкурентоспроможності мікро- та малих виробників сільськогосподарської продукції шляхом спрощення їхнього доступу до участі в державних програмах підтримки;

- продовжувати адаптацію вітчизняного законодавства до європейських

та світових стандартів, що передбачено Угодою про асоціацію між Україною та країнами ЄС, що підвищить інвестиційну привабливість аграрного сектору та конкурентоспроможність вітчизняної продукції й дозволить виробникам виходити на нові ринки збуту з продукцією з більшим вмістом доданої вартості;

- розробити програму розвитку сільських територій, основними завданнями якої мають бути визначення і законодавче закріплення статусу сільських територій, а також формування інституційного середовища їх розвитку;

- сприяти деаграризації та збереженню природного середовища села. З цією метою виділення державних коштів має спрямовуватися на розвиток соціальної та інституційної інфраструктури села. Насамперед це стосується фінансування освіти на селі, у т. ч. реалізації програм підвищення кваліфікації учителів, комп'ютеризації шкіл і забезпечення їх необхідними транспортними засобами, поліпшення медичного обслуговування мешканців сільських територій, розвитку мережі сільських бібліотек тощо.

3. Міністерству аграрної політики та продовольства України, Державній службі України з питань геодезії, картографії та кадастру:

- забезпечити збереження і ефективного використання полезахисних лісових смуг та інших захисних насаджень шляхом їх включення до переліку об'єктів, які можуть надаватись у користування без обов'язкового проведення земельних торгів, земельних ділянок, що зайняті полезахисними лісовими смугами та іншими захисними насадженнями.