

*Івченко В.Є.,  
заступник голови Комітету Верховної Ради України  
з питань аграрної політики та земельних відносин;  
здобувач,  
ННЦ «Інститут аграрної економіки»*

## ДО ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ФОРМ ДРІБНОТОВАРНОГО СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА

**Анотація.** У статті висвітлено результати дослідження нормативно-правового забезпечення розвитку дрібнотоварного виробництва сільськогосподарської продукції, зокрема сімейного фермерства, а також наведено результати огляду міжнародного досвіду його підтримки. Розроблено алгоритм побудови механізму державної підтримки розвитку сімейних фермерських господарств.

**Ключові слова:** державна підтримка, форма господарювання, сімейне фермерське господарство, дрібнотоварне виробництво, механізм підтримки.

**Постановка проблеми.** Державна підтримка суб'єктів господарювання в агропродовольчому секторі України займає особливе місце в структурі інституційного забезпечення розвитку малого та мікропідприємництва. Особливої актуальності набуває даний напрям стимулювання сільськогосподарського виробництва у зв'язку з обмеженими фінансовими можливостями дрібнотоварних виробників та відсутністю доступу до кредитних ресурсів, пов'язаного насамперед з відсутністю позитивної кредитної історії відповідних економічних суб'єктів (у т. ч. новостворених сімейних фермерських господарств). Водночас за сучасних умов задля забезпечення ефективності державної підтримки має бути створено дієвий механізм надання відповідних економічних преференцій, що б усунув практику непрозорого розподілу та використання коштів через неможливість прояву опортунізму з боку їх одержувачів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичним та практичним питанням державного регулювання та підтримки виробників сільськогосподарської продукції в Україні присвячена низка праць вітчизняних науковців, серед яких: В.Г. Андрійчук, О.М. Бородіна, Т.О. Зінчук, І.Г. Кириленко, Ю.О. Лупенко, М.Й. Малік, В.Я. Месель-Веселяк, І.В. Прокіпа, П.Т. Саблук, В.В. Юрчишин та ін. Водночас недостатньо дослідженими залишаються питання активізації державної політики підтримки суб'єктів дрібнотоварного виробництва за сучасних умов євроінтеграційних процесів.

**Мета статті** полягає у висвітленні результатів дослідження особливостей державного регулювання і підтримки сільськогосподарського виробництва та розробці алгоритму створення механізму державної підтримки розвитку сімейного фермерства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** За сучасних умов стрімкої інтеграції аграрного сектору України в європейський простір актуальними залишаються проблеми забезпечення конкурентоспроможності вітчизняних виробників сільськогосподарської продукції, вирішення яких безпосередньо пов'язане з інституційним урегулюванням господарських

відносин учасників ринку. Серед основних проблем розвитку ефективних виробничо-господарських відносин у сільському господарстві нормативно-правового характеру слід виділити:

- відсутність узгодженості програм реформування аграрного сектору України з вимогами та стандартами Європейського Співтовариства;

- відсутність фінансових видатків;

- невирішеність земельного питання;

- недосконалість законодавчих положень щодо підтримки органічного землеробства;

- відсутність ефективних регуляторних механізмів забезпечення якості продукції на аграрних ринках;

- несформованість системи сільськогосподарського страхування в частині відсутності реальних обсягів державної підтримки виробників;

- нестабільність податкового законодавства, вилучення інструменту сплати фіксованого сільськогосподарського податку;

- зміщення пріоритетності підтримки розвитку вітчизняного аграрного сектору до інших галузей економіки України;

- неспроможність забезпечити вільний доступ малим формам господарювання доступу до аграрного ринку;

- недосконалість системи державно-приватного партнерства;

- відсутність необхідної підтримки виробництва трудомістких видів сільськогосподарської продукції, що сконцентровані переважно в господарствах населення;

- відсутність належної системи стимулювання розвитку кооперативного руху та підприємницької ініціативи на селі;

- відсутність ефективних механізмів трансформації особистих селянських господарств та господарств населення у сімейні фермерські господарства, а також забезпечення їх входження в ринкову систему аграрного господарювання.

Ситуація з фінансуванням державних видатків та кредитування бюджету взагалі є неприйнятною. Згідно з Розпорядженням КМУ «Про затвердження переліків бюджетних програм, порядки використання коштів державного бюджету за якими визначаються у 2016 році Кабінетом Міністрів України, та бюджетних програм, за якими затверджені порядки використання коштів державного бюджету» [1], із переліку бюджетних програм виключено всі програми, спрямовані на розвиток вітчизняного сільського господарства, головним розпорядником коштів яких є Мінагрополітики. Для порівняння: у 2015 р. ВРУ було затверджено 2,19 млрд. грн. видатків із загального та спеціального фондів, 97% з яких було фактично виділено.

Аналіз динаміки видатків зведеного бюджету підтверджує факт загального скорочення відрахувань не лише в сільському

господарстві, а й майже за всіма видами економічної діяльності в останні два роки. Виняток становлять лише транспортна галузь (по якій близько 99% видатків надходять у дорожнє господарство), де видатки зросли більш ніж у півтора рази порівняно з базовим періодом, та будівельна галузь, де було зафіксовано незначне збільшення видатків, хоча за тенденцією спостерігається явний спад фінансування за останні роки [2].

Орієнтуючись на європейський вектор розвитку економіки, в Україні має бути враховано досвід відповідних країн щодо підтримки сільського господарства, особливу увагу приділивши саме малим формам виробництва. Згідно з оприлюдненими даними Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСД), серед досліджуваних країн Україна має найменший рівень підтримки товаровиробника в структурі загальної підтримки сільського господарства (табл. 1).

Основним напрямом підтримки розвитку національного господарства є стимулювання господарюючих суб'єктів шляхом надання послуг нефінансового плану, зокрема освітнє забезпечення, дерегуляція підприємницької діяльності та розвиток інфраструктури. Практичний досвід країн членів ОЕСД відображає важливість фінансової підтримки товаровиробника, частка якої коливається в межах 85–92% загальних фондів підтримки. Виняток становлять лише США, де в 2014 р. підтримка становила лише 43,2%, але така ситуація пояснюється акцентом на захисті прав споживачів, причому, звернувшись до абсолютних показників, американські товаровиробники все ж отримують вагомі фінансові преференції порівняно з іншими країнами. Отже, повернення бюджетного фінансування господарських суб'єктів має бути важливим кроком на шляху до імплементації європейських стратегій розвитку як загальної економіки, так і сільського господарства. Хоча за прийнятих Україною умов євроінтеграції щодо скорочення заходів «жовтої скриньки» (заходи, що здійснюють неринковий вплив на торгівлю та виробництво) надання таких фінансових преференцій в повному обсязі буде неможливим.

У таких умовах обмежень фінансових видатків на перший план мають вийти стимулюючі заходи нефінансового плану, що на сьогодні є програмно закріпленими в Концепції державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 р., дія якої спрямована на «створення організаційно-економічних умов для ефективного соціально спрямованого розвитку аграрного сектору, стабільного забезпечення населення якісною та безпечною вітчизняною сільськогосподарською про-

дукцією та промисловості сільськогосподарською сировиною, виробництво продукції з високою доданою вартістю, нарощування обсягів на світовому ринку сільськогосподарської продукції та продовольства» [4]. У рамках даної Програми визначено шляхи і способи розв'язання проблем розвитку сільського господарства, що стосуються забезпечення підтримки діючих та створення нових господарюючих суб'єктів – товаровиробників сільськогосподарської продукції, зокрема сімейних фермерських господарств, основними з яких є:

- наближення законодавства України до вимог законодавства Європейського Союзу у сфері сільського господарства, включаючи вимоги до безпечності харчових продуктів, а також у сфері рибного господарства;

- поступовий перехід до нової системи оподаткування діяльності в аграрному секторі економіки, яка стимулюватиме розвиток сільськогосподарського виробництва суб'єктами господарювання різних форм власності, передусім сімейними фермерськими господарствами;

- удосконалення системи кредитного забезпечення, а також розвиток страхування аграрних ризиків із державною підтримкою;

- забезпечення державної підтримки фермерських господарств, малих і середніх виробників сільськогосподарської продукції та створення ними сільськогосподарських кооперативів;

- створення сприятливих фінансово-економічних, податкових та організаційних умов для діяльності та модернізації тих особистих селянських господарств і фізичних осіб, які виробляють товарну сільськогосподарську продукцію, та інтеграції в інфраструктуру аграрного ринку;

- мікрокредитування та фінансова підтримка малих виробників сільськогосподарської продукції з числа особистих селянських господарств та фізичних осіб для стимулювання їх економічної активності та розвитку малого підприємництва на селі [4].

У 2015 р. Мінагрополітики було зареєстровано стратегію розвитку АПК України, в очікуваних результатах та індикаторах розвитку якої передбачено: «здобуття можливості господарствам сімейного типу збільшити внесок в якість життя, продовольчу безпеку та сталий розвиток сільської місцевості... збільшення частки господарств сімейного типу, орієнтованих на ринкове виробництво, на 20 відсоткових пунктів; збільшення обсягів виробництва сімейних фермерських господарств на 15 відсотків; зростання доходів у господарствах сімейного типу на 25 відсотків; зростання активної зайнятості у господарствах сімейного типу на 5–7 відсотків» [5, с. 61–62].

Таблиця 1

Порівняльна характеристика структур загальної підтримки сільського господарства в 2014 р., %

	Японія	Норвегія	Швейцарія	США	Країни ЄС	Бразилія	Росія	Україна
Загальна підтримка (TSE)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Підтримка товаровиробника (PSE)	84,7	92,0	89,4	43,2	84,9	86,0	78,1	41,9
у т. ч. регулювання ринкових цін (MPS)	66,4	38,5	32,8	9,5	14,7	4,2	31,4	12,6
Надання послуг, загалом (GSSE)	15,1	5,8	10,5	8,2	14,3	14,0	16,3	58,1
у т. ч. підтримка здобуття сільськогосподарської освіти та впровадження інновацій	2,0	3,4	4,9	2,4	5,3	1,8	8,2	26,6
- регулювання і контроль	0,2	1,2	0,2	1,4	0,8	0,7	5,0	14,9
- розвиток інфраструктури підтримки	12,5	0,9	1,3	2,1	4,5	7,6	2,3	12,2
- маркетинг	0,1	0,3	0,8	1,1	3,1	0,3	0,1	0,3
- відрахування на соціальні заходи	0,3	0,0	0,6	0,0	0,3	3,7	0,1	2,9
Підтримка споживача (TCT)	0,2	2,2	0,1	48,6	0,8	0,0	5,6	0,0

Джерело: сформовано автором на основі [3]

Нині у сфері підтримки сімейного фермерства у вітчизняному законодавстві діє Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про фермерське господарство» щодо стимулювання створення та діяльності сімейних фермерських господарств», у ст. 5 якого лише номінально визначено, що «фермерським господарствам зі статусом сімейних фермерських господарств надається додаткова державна підтримка у порядку, передбаченому Законом України «Про державну підтримку сільського господарства України» [6]. Фактично ж механізми підтримки сімейного фермерського господарства знаходяться в розробці, тому актуальним є огляд світового досвіду нормативно-правового забезпечення стимулювання розвитку сімейного фермерства.

Перспективи розвитку сімейного фермерства в ЄС регулюються як національними політиками підтримки окремих країн, так і загальними європейськими стратегіями та заходами, зокрема: «Європа 2020» з акцентом на підвищення рівня зайнятості на сільських територіях та розвитку потенціалу сільських мешканців; пакет програм САП на 2014–2020 рр. із новим напрямом формування системи прямих виплат та заходів підтримки розвитку сільських територій; «Пакет підтримки якості продукції» із визначенням важливості географічних зазначень продукції та ролі фермерів на локальних агропродовольчих ринках та інші [7, с. 47].

Європейська практика державного регулювання доходів як однієї з форм соціального забезпечення передбачає виплати по безробіттю та універсальні державні пенсії, що застосовуються для власників фермерських господарств, як і для інших фізичних осіб, за умов бідності чи досягнення пенсійного віку. Крім того, існують спеціальні механізми виключно для фермерів для забезпечення як поточних, так і пенсійних доходів (наприклад, зниження податкових ставок у разі досягнення певних рівнів річного доходу господарства). Проте такі заходи, спрямовані на уникнення банкрутства в особливо важкі періоди економічного розвитку, можуть сповільнити процес структурних змін [8].

У даному аспекті цікавим є приклад Польщі, де сімейні фермери звільнюються від сплати пенсійних внесків у період господарської діяльності. В окремих країнах – членах ЄС практика виплати дострокових пенсій для сімейних фермерів теж провадиться протягом декількох десятиліть.

Зважаючи на тенденцію щорічного зменшення кількості малих фермерських господарств в Польщі, із боку уряду запроваджуються програми стимулювання розвитку малих сімейних фермерських господарств, що передбачають: дотації для молодих фермерів, допомога під час створення кооперативів, доплати для реструктуризації малих фермерських господарств та підтримка у разі відкриття бізнесу. Крім того, малі фермерські господарства можуть отримати додатково допомогу в переробці виготовленої продукції та виробництві товарів кінцевого споживання за рахунок зниження податкового навантаження [9].

Особливістю сучасних заходів САП є концентрація зусиль на розвитку фермерів, що належать до нового поняття «активних фермерів», для збереження традиційних сімейних фермерських структур та професій, а також уникнення розвитку так званих «диванних», або корпоративних, фермерів, що функціонують лише номінально, здаючи сільськогосподарські угіддя, що знаходяться в їх розпорядженні, у суборенду великим корпоративним структурам (проблема є досить поширеною й у вітчизняному економічному середовищі).

Важливою для дрібних сімейних фермерських господарств є введена з 2013 р. у рамках САП «Схема малого фермерства», відповідно до якої фермер може обрати спрощену систему оподаткування. Відповідно до Постанови ЄС № 1307/2013, метою впровадження даної схеми є підтримка наявної в сільському господарстві ЄС структури малих ферм без обмеження їх розвитку до більш конкурентоздатних структур [10]. Фактична реалізація даної схеми передбачає заміну всіх прямих виплат та відшкодувань фіксованою одноразовою щорічною виплатою в розмірі від 500 до 1 250 євро (за винятком мінімально встановлених меж для Кіпру, Хорватії і Словенії – 200 євро, для Мальти – 50 євро).



Рис. 1. Алгоритм розробки механізму державної підтримки розвитку сімейного фермерства

Джерело: розроблено автором

Додатково дрібні фермери можуть отримати стартову допомогу в розмірі до 15 тис. євро під час реєстрації новоствореного суб'єкта господарювання. Крім того, молодь, яка виявила бажання зареєструватись як фермер, у разі комбінування всіх можливих преференцій зможе в загальному отримати до 70 тис. євро на відшкодування вкладених матеріальних активів, навчання та консультаційних послуг. Такі заходи передусім призначені для підтримки розвитку сімейних фермерських господарств, особливо малого розміру.

Вищезгадані інструменти та заходи підтримки дрібнотоварних виробників можуть бути впроваджені й в Україні, але за умов формування сприятливої для фермерів державної структурної політики в аграрному секторі економіки. Відповідно до запропонованого алгоритму розробки механізму державної підтримки розвитку сімейного фермерства, першочергової реалізації потребує визначення цілей та завдань державної структурної політики та її узгодження з діючими програмними документами щодо питань розвитку сільського господарства та малого підприємництва (рис. 1).

На другому етапі алгоритму має бути сформовано стратегію розвитку сімейного фермерства в Україні з оцінкою інституціонального середовища функціонування господарств сімейного типу за такими основними напрямками: вплив нормативно-правового забезпечення, доступ до фінансово-кредитних ресурсів, ефективність господарюючих суб'єктів, наявність каналів збуту виробленої продукції, розвиток кооперації та інтеграції, розвиток сільських територій. Особливої уваги на даному етапі заслуговує дослідження проблем трансформації особистих селянських господарств та досягнення ними статусу товаровиробника сільськогосподарської продукції у формі сімейного фермерського господарства.

Наступним етапом є визначення напрямів державної підтримки розвитку сімейного фермерства з розподілом відповідних форм і методів, що матимуть визначальний вплив у процесі реалізації власників земельних ділянок підприємницького потенціалу, забезпечення ефективного функціонування новостворених господарств сімейного типу. Важливими на даному етапі є питання узгодження означених напрямів із принципами спільної аграрної політики, що забезпечить конкурентоспроможність сімейного фермерства в умовах євроінтеграції.

Заключним етапом є вдосконалення інституційного середовища здійснення господарської діяльності сімейних ферм шляхом реалізації в діючому нормативно-правовому полі визначених на попередніх етапах заходів, їх організаційного врегулювання та забезпечення контролю їх виконання.

**Висновки.** Огляд міжнародного досвіду державної політики підтримки сімейних фермерських господарств відображає різноманітність підходів та інструментів стимулювання розвитку відповідних господарських суб'єктів. В умовах обмеженого бюджетного фінансування вітчизняного аграрного сектору особлива увага законотворчих та регулюючих органів державної влади має бути приділена саме нефінансовим методам підтримки, що можуть бути реалізованими шляхом запропонованого алгоритму побудови механізму державної підтримки. Крім того, в Україні має бути визнано пріоритетність розвитку сімейного фермерства як ключового складника системи сільськогосподарського виробництва з визначенням перспектив розбудови сприятливого нормативно-правового середовища розвитку ефективних сімейних господарств.

### Література:

1. Про затвердження переліків бюджетних програм, порядку використання коштів державного бюджету за якими визначаються у 2016 році Кабінетом Міністрів України, та бюджетних програм, за якими затверджені порядки використання коштів державного бюджету : Розпорядження КМУ від 18.02.2016 № 118-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
2. Звіти про видатки за функціональною класифікацією видатків та кредитування бюджету / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.
3. Estimate of support to agriculture: Reference tables [el. res.] // Organization for Economic Co-Operation and Development. – 2015. – Av.in. : <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?QueryId=66824&vh=0000&vf=0&l=&il=&lang=en>.
4. Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року / Міністерство аграрної політики та продовольства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minagro.gov.ua/uk/print/apk?nid=16822>.
5. Єдина комплексна стратегія та план дій розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015–2020 роки (Проект) / Міністерство аграрної політики та продовольства України. – 2015. – 131 с.
6. Про внесення змін до Закону України «Про фермерське господарство» щодо стимулювання створення та діяльності сімейних фермерських господарств : Закон України від 31.03.2016 № 1067-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
7. Family farming in Europe: challenges and prospects / Policy department B: Structural and Cohesion Policies. – EU. – 2014. – 59 p.
8. Chang H.H. How Do Health and Social Insurance Programmes Affect the Land and Labour Allocations of Farm Households? / H.H. Chang, C.D. Meyerhoefer, D.R. Just // Evidence from Taiwan, Journal of Agricultural Economics. – 2014. – № 65(1). – P. 68–86.
9. Konferencja «Rodzinne gospodarstwa rolne – najwazniejsze wyzwania i priorityty» [el. res.] / Senat Rzeczypospolitej Polskiej. – Av.in. : <http://www.senat.gov.pl/aktualnosci/art,6131,konferencja-rodzinne-gospodarstwa-rolne-najwazniejsze-wyzwania-i-priorityty.html>.
10. Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17.12.2013 [El. res.]. – Av.in. : <http://faolex.fao.org/docs/pdf/eur129505.pdf>.

### Ивченко В.Е. К вопросу государственной поддержки форм мелкотоварного сельскохозяйственного производства

**Аннотация.** В статье отражены результаты исследования нормативно-правового обеспечения развития мелкотоварного производства сельскохозяйственной продукции, в частности семейного фермерства, а также приведены результаты обзора международного опыта его поддержки. Разработан алгоритм построения механизма государственной поддержки по развитию семейных фермерских хозяйств.

**Ключевые слова:** государственная поддержка, форма хозяйствования, семейное фермерское хозяйство, мелкотоварное производство, механизм поддержки.

### Ivchenko V.Ye. To the issue of state support of small-scale forms of agricultural production

**Summary.** In the article, there are shown the results of research of legal support of small-scale agricultural production, particularly family farming, as well as the results of examination of international experience of its support. An algorithm for constructing the mechanism of state support for family farms' development is made.

**Keywords:** state support, form of management, family farm, small-scale production, support mechanism.