

УДК 338.242.4:338.43

Пилипенко В.В.

кандидат економічних наук, доцент,
Сумський національний аграрний університет

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ В РЕФОРМУВАННІ АГРАРНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ

CONCEPTUAL BASES OF FORMATION OF THE STATE AGRARIAN POLICY IN THE CONTEXT OF THE REFORM OF THE AGRARIAN SECTOR OF THE ECONOMY

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто концептуальні засади формування державної аграрної політики в реформуванні аграрного сектора економіки. Доведено, що стрімкий розвиток агрохолдингів привів не лише до збільшення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції та продуктивності праці, а й до посилення соціальних проблем. Сформовано концептуальні засади формування державної аграрної політики на основі системного підходу. Основними цілями визначено забезпечення продовольчої безпеки та соціально-економічний розвиток села. Запропоновано заходи, спрямовані на нейтралізацію негативного впливу агрохолдингів на соціальний розвиток села.

Ключові слова: державна аграрна політика, аграрний сектор економіки, аграрна реформа, агрохолдинг, селозберігаюче підприємство.

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены концептуальные основы формирования государственной аграрной политики в реформировании аграрного сектора экономики. Доказано, что стремительное развитие агрохолдингов привело не только к увеличению объемов производства сельскохозяйственной продукции и производительности труда, но и к усилению социальных проблем. Сформированы концептуальные основы формирования государственной аграрной политики на основе системного подхода. Основными целями определены обеспечение продовольственной безопасности и социально-экономическое развитие села. Предложены меры, направленные на нейтрализацию негативного влияния агрохолдингов на социальное развитие села.

Ключевые слова: государственная аграрная политика, аграрный сектор экономики, аграрная реформа, агрохолдинг, селозберегающее предприятие.

ANNOTATION

In article the conceptual principles of formation of the state agrarian policy in the context of the reform of the agrarian sector of the economy have been examined. It is proved that the rapid development of agricultural holdings has led not only of increasing the amount of agricultural production and productivity, but also of increasing social problems. The main objectives identified food security and socio-economic development of the country. A number of activities to overcome the negative effects of agricultural holdings has been proposed.

Keywords: state agricultural policy, agrarian economy, agrarian reform, agricultural holding, country enterprise-saving.

Постановка проблеми. Реформування аграрного сектора економіки в Україні, яке відбувається протягом останніх років, вимагає від науковців, політиків і підприємців дати відповіді на 3 питання:

1. Яка мета реформ?
2. Які використані засоби для досягнення цієї мети?

3. Які будуть наслідки проведення (результати) реформ?

Про необхідність державного регулювання ринкових процесів в аграрній сфері сьогодні вже ніхто не сперечається. Дискусії йдуть відносно вибору різних способів та напрямів здійснення. А от саме тут і не має єдності в поглядах, що й зумовлює актуальність цієї проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями державного регулювання розвитку сільського господарства та суміжних галузей займалися багато закордонних і вітчизняних учених.

Зокрема, різним аспектам проблеми державної підтримки сільськогосподарських виробників, напрямів державного регулювання аграрного сектора економіки, забезпечення сталого розвитку сільських територій присвячені праці В.Г. Андрійчука [1], М.Й. Маліка [2], Ю.О. Лупенко [2], О.Г. Шпикуляка [3], Я.М. Гадзало [4], В.М. Жука [4], В.М. Русана [5], О.В. Собкевича [5], А.Д. Юрченко [5] та інших.

Мета статті – розглянути концептуальні засади формування державної аграрної політики в реформуванні аграрного сектора економіки.

Виклад основного матеріалу досліджень. Якщо проаналізувати історію співіснування селянства та держави, то можна чітко побачити, що держава *завжди* проводила активну аграрну політику відносно селян й аграрного бізнесу. Проте цілі, а отже, й засоби її проведення і, зрозуміло, наслідки, були різні.

Після жовтня 1917 р. пріоритетом державної аграрної політики було забезпечення міського населення (точніше, пролетаріату) харчовими продуктами, а промисловості – дешевою сировиною. Змінювалися засоби проведення залежно від наслідків, але пріоритети майже не змінювалися. Політика воєнного комунізму з продрозверсткою не дала результату внаслідок тотального зменшення обсягів виробництва, і тому була змінена на НЕП. Розвиток товарно-грошових відносин привів до появи аграрних підприємців (куркулів), що було неприйнятним для комуністичної ідеології, тому НЕП змінила

колективізація (по суті, разом із введенням паспортної системи й видачі паспортів лише міському населенню – закріпачення селянства).

Феодальна система колгоспів, заснована на примусовій, майже безоплатній (сумнозвісні трудодні) праці перестала забезпечувати результат вже невдовзі після закінчення війни. Спроби її модифікації (скасування дискримінації селян в отриманні паспортів і дозволу влади на переселення до міста, введення пенсійного забезпечення для селян, запровадження грошової оплати праці в радгоспах і колгоспах) кардинально ситуацію

не змінювали. Значні капіталовкладення в 70-ті роки минулого сторіччя дали можливість збільшити обсяги виробництва сільськогосподарської продукції, проте проблема низької ефективності виробництва не була вирішена. Спроби змінити ситуацію на краще шляхом посилення мотивації праці колгоспників (запровадження різних форм підряду – сімейного, колективного, бригадного, орендного тощо) приводили до тимчасового росту показника продуктивності праці шляхом підвищення інтенсивності праці, але низька ефективність виробництва залишалася.

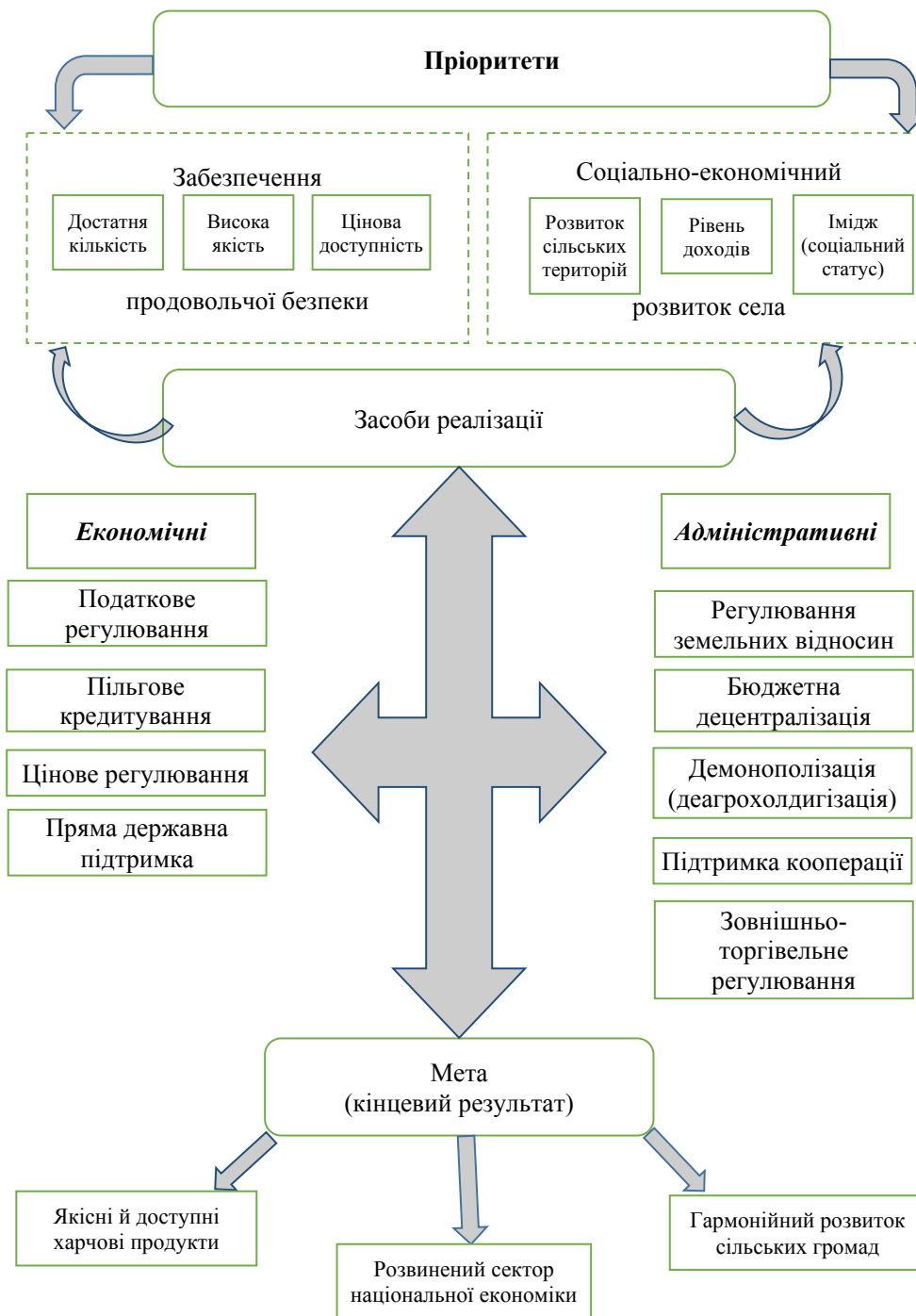


Рис. 1. Концептуальна основа аграрної політики

Перехід України із набуттям незалежності до побудови ринку в аграрному секторі привів до практично повної відмови держави від підтримки аграріїв, а реформування було зведено лише до зміни форми власності й розпаювання земель. Метою реформ було оголошено не підвищення ефективності виробництва, збільшення обсягів продукції, а саме зміна організаційно-правових форм господарювання, про що свідчили звіти органів влади про результати реформ.

Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» [6] дав поштовх до розвитку нових форм господарювання, в тому числі агрохолдингів (які офіційно були дозволені з 2006 р.), економічна ефективність виробництва в яких виявилася значно вищою, ніж серед фермерських господарств. Більше того, за останні десять років (2005–2014 рр.) продуктивність праці в сільськогосподарських підприємствах зросла в 3,1 раза, тоді як за період з 1995 до 2004 рр. темпи зростання знизилися в 2,4 раза [7]. Це дозволило збільшити обсяги виробництва і наростити експортний потенціал аграрного сектору. Проте, сьогодні значна частина науковців, аграріїв, політиків піднімають питання і негативних наслідків «агрохолдингізації» сільського господарства України.

З одного боку, великі підприємства, використовуючи переваги масштабів виробництва, доступ до значних фінансових ресурсів, можливість прямого виходу на зовнішні ринки, забезпечили завдяки вдосконаленню технологій збільшення обсягів виробництва і зростання рентабельності. Але, з іншого – ми спостерігаємо значні соціальні та екологічні втрати.

Незважаючи на зростання обсягів виробництва продукції сільського господарства за останні 15 років, науковці Національного інституту стратегічних досліджень констатують накопичення багатьох проблем, зокрема:

- низька ефективність виробництва;
- загострення продовольчої проблеми; виснаженість ґрунтів і погіршення екології;
- структурні диспропорції виробництва;
- збільшення сільського безробіття;
- відставання доходів сільського населення від міських жителів;
- погіршення соціальної інфраструктури на селі та, як наслідок, зменшення чисельності сільського населення [5].

Як бачимо, навіть у цьому переліку пріоритет надається економічними проблемам, а не соціальним.

Агрохолдингам не потрібна соціальна сфера села та велика кількість працівників. Маючи центральні офіси в Києві або за кордоном, вони навіть не сплачують основні податки до місцевих бюджетів, оскільки основні податки, які сплачують с.-г. підприємства, відносяться до так званих соціальних, які прямо залежать від чисельності працівників.

Сьогодні науковці ННЦ ІАЕ говорять про стратегію розвитку селоутворюючих підприємств на противагу агрохолдингам [4]. Отже, вкотре постає питання вибору пріоритетів під час визначення напрямів та інструментів реалізації державної аграрної політики. На нашу думку, цю проблему необхідно вирішувати на основі системного підходу, враховуючи цілі, засоби її досягнення та кінцеві результати (див. рис. 1).

Пріоритетами розвитку аграрного сектора є як забезпечення продовольчої безпеки, так і соціально-економічний розвиток села, що передбачено Законом України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 р.» [8].

При цьому вирішення завдань продовольчої безпеки повинно, на нашу думку, забезпечуватися переважно через економічні інструменти регулювання:

- відповідну податкову політику;
- пільгове кредитування сільськогосподарських товаровиробників (особливо фермерських господарств і невеликих сільськогосподарських підприємств);
- використання механізмів цінового регулювання (заставні ціни, вартість підтримки, спеціальні ціни на дефіцитну продукцію тощо);
- державні дотації на виробництво продукції, яка необхідна для забезпечення раціональних норм харчування населення (здебільшого тваринницької).

Забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку села вимагає більшою мірою застосування адміністративних методів регулювання.

Це стосується впорядкування земельних відносин, забезпечення сільських громад достатніми джерелами фінансування через процес бюджетної децентралізації, законодавчого обмеження максимальних розмірів земельного користування з метою протидії процесу латифундизації, всебічної підтримки розвитку кооперативів як виробничих, так і сервісно-обслуговувальних. Важливе значення має також забезпечення й підтримка державою необхідних організаційно-економічних механізмів спрощення виходу малого та середнього аграрного виробника на зовнішні ринки – безпосередньо чи через асоціації, спілки, кооперативи тощо.

Сьогодні багато говориться про податкову реформу, в тому числі в аграрному секторі економіки. Спроби перевести агрохолдинги на загальну систему оподаткування натикаються на потужний спротив аграрних «олігархів» із залученням потужних лобістських груп у парламенті, в уряді та ЗМІ.

Багато спроб «долучити» до протестів і представників фермерських організацій і невеликих сільськогосподарських підприємств.

Позиція агрохолдингів зрозуміла. З отриманням «зеленого світла» на шляху свого розвитку в 2006 р. з ухваленням Закону України

«Про холдингові компанії в Україні» [9] великі аграрні корпорації отримали, по суті, такі самі пільги, що й малий та середній аграрний бізнес. Проте, на відміну від фермерства та невеликих аграрних підприємств (сільськогосподарські виробничі кооперативи, агрофірми, ТОВ тощо), які, як правило, зареєстровані за місцем виробничої діяльності, а отже, сплачують податки до місцевих бюджетів, агрохолдинги зареєстровані в Києві, інших великих містах України та навіть за кордоном. Зрозуміло, що навіть ті невеликі податки, які вони сплачують, місцеві бюджети не отримують. Як тоді можна говорити про підтримку соціальної сфери на селі, не говорячи вже про розвиток?

Розвиток агрохолдингові прискорив процес соціальної деградації села. Високе безробіття спричиняє відтік молоді, що, у свою чергу, приводить до «старіння» села. Сільські школи стають все більш малокомплектними. Це спонукає владу «оптимізувати» чисельність сільських шкіл. З'являються проекти створення на всю область максимум 6–7 так званих опорних шкіл, учнів в які будуть звозити з усіх населених пунктів. До цього можна додати й адміністративну реформу, яка передбачає збільшення адміністративно-територіальних громад. Але чи прогнозували автори таких «реформ» наслідки для соціально-економічного розвитку села в перспективі? Історія свідчить, що поділ населених пунктів на «базові» і «неперспективні» приводить до зникнення останніх. Достатньо згадати 60-ті роки минулого століття, коли в СРСР «готувалися» до побудови комунізму і, по суті, знищували малі села та хутори.

Сьогоднішня економія бюджетних коштів приведе в майбутньому до зникнення тисячі населених пунктів: немає школи – немає перспективи для молоді, а отже, не буде й села. Така політика на користь лише аграрним латифундіям, яким потрібні великі земельні масиви, а населенні пункти є лише перешкодою до масштабізації виробництва. Такий розвиток подій, на нашу думку, суперечить головній меті державної аграрної політики – забезпечення стійкого гармонійного соціально-економічного розвитку села. До того ж це суперечить основним положенням теорій просторової економіки. За прогнозами вчених ННЦ ІАЕ, це з високою ймовірністю приведе до вимирання сіл і падіння цінності основного ресурсу – землі (за 50 років – у 5 разів) [4].

Ми вважаємо, що необхідно прийняти низку нормативних актів (Законів України, постанов КМУ або Указів Президента), які б до вже існуючих [10; 11] передбачали реалізацію заходів, спрямованих на розвиток селозберігаючих підприємств як основу збалансованого розвитку сільських територій.

Зокрема, необхідно позбавити агрохолдинги всіх пільг, якими вони користуються, по суті, незаконно, оскільки ці пільги були передбачені для невеликих сільськогосподарських підпри-

ємств і фермерських господарств. Крім того, необхідно внести зміни до Податкового кодексу України, якими передбачити головний податок – податок на землю, який повинен сягати не менше ніж 80% загальної суми платежів і зборів. Потрібно також закріпити Законом України норму про «територіальну» прив'язку сплачених податків. Податки повинні сплачуватися не за місцем реєстрації фірми, а за місцем розташування земельних масивів. Таким чином місцеві територіальні громади отримають реальний ресурс на збереження та розвиток соціально-економічної інфраструктури села. Зникне потреба в добровільно-примусовому об'єднанні сільських громад і з'явиться можливість забезпечити фінансування сільських шкіл, амбулаторій, бібліотек та інших соціально-культурних об'єктів.

Необхідно також посилити законодавчо відповідальність за порушення сівозмін і зниження родючості ґрунтів. Зокрема, ми пропонуємо ввести спеціальні збори (в розрахунок за кожен га), які вносяться до місцевих бюджетів за умови внесення органічних добрив менше ніж 5 т/га. Якщо ж взагалі органічні добрива не вносяться, то розмір такого збору повинен бути збільшений у 2–3 рази. Це дасть можливість зацікавити агробізнес у розвитку тваринництва, що забезпечить додаткові робочі місця і сприятиме збереженню сільськогосподарських земель.

Одним із важливих факторів протидії латифундизації є обмеження максимального розміру земельних угідь у користуванні однієї фірми (враховуючи афільшовані структури). Ми вважаємо, що понад 20 000 га не повинно бути в одних руках.

Потрібно також передбачити значні преференції для підприємств, які виконують аутсорсингові сервісні послуги для фермерських господарств та особистих господарств населення (обробіток ґрунту, посів, збирання урожаю, ремонт та обслуговування техніки тощо). Створення та функціонування таких підприємств дасть змогу значно зменшити головний недолік невеликих сільськогосподарських підприємств – недостатнє впровадження високопродуктивної техніки через відсутність достатніх для ефективної експлуатації масштабів виробництва.

І, безупередно, одним із пріоритетних напрямів є і буде розвиток кооперації. Саме кооперативний рух є основою селозберігаючої моделі розвитку сільського господарства. Державна підтримка кооперації є вкрай важливою, особливо в сучасних умовах, коли почалася імплементація Угоди про ЗВТ з ЄС.

Доки не будуть вирішені перераховані вище проблеми, на нашу думку, говорити про скасування мораторію на продаж сільськогосподарських земель передчасно. Ринок землі в країнах ЄС, де середній розмір землекористування знаходиться в межах 40–80 га – це одна справа, а

ринку землі в Україні, де агрохолдинги контролюють понад 60% сільськогосподарських земель, маючи в середньому більше ніж 55 тис. га – зовсім інша.

Висновки. Таким чином, в основу розробки концепції державної аграрної політики повинно бути покладено пріоритетність розвитку сільських громад як основи збалансованого розвитку сільського господарства, і вже на цій основі забезпечення продовольчої безпеки держави.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Андрійчук В.Г. Сучасна аграрна політика: проблемні аспекти / В.Г. Андрійчук, М.В. Зубець, В.В. Юрчишин. – К. : Аграрна наука, 2005. – 140 с.
2. Малік М.Й. Державне регулювання аграрного сектора економіки в дослідженнях вітчизняних вчених / М.Й. Малік, Ю.О. Лупенко // Економіка АПК. – 2009. – № 10. – С. 153–158.
3. Шпикуляк О.Г. Інституції у розвитку та регулюванні аграрного ринку : [монографія] / О.Г. Шпикуляк. – К. : ННЦ ІАЕ, 2010. – 74 с.
4. Гадзало Я.М. Наукові основи розвитку аграрного підприємництва та сільських територій за селозберігаючою моделлю : [наукова доповідь] / Я.М. Гадзало, В.М. Жук. – К. : ННЦ ІАЕ, 2015. – 40 с.
5. Організаційно-економічні інструменти державної аграрної політики в Україні : [аналітична доповідь] / В.М. Русан, О.В. Собкевич, А.Д. Юрченко. – К. : НІСД, 2012. – 88 с.
6. Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки : Указ Президента України від 3 грудня 1999 р. № 1529/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1529/99>.
7. Сільське господарство України 2014 рік : статистичний збірник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrstat.gov.ua>.
8. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 р. : Закон України від 18 жовтня 2005 р. № 2982-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
9. Про холдингові компанії в Україні : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 34. – Ст. 291. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3528-15>.
10. Про схвалення Концепції Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2010 р. № 121-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
11. Програма стратегії розвитку аграрного сектора економіки на період до 2020 р., затверджена Кабінетом Міністрів України 17 жовтня 2013 р. № 806-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/806-2013-%D1%80/conv#n7>.