

МОНІТОРИНГ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

О. А. Купчишина, аспірант

Миколаївський національний аграрний університет

Метою дослідження є обґрунтування результатів впливу регуляторної політики на ефективність аграрного виробництва. Комплексним інструментом прямого впливу держави на розвиток аграрної сфери виступають загальнодержавні програми, за розробку та впровадження і оцінку ефективності яких відповідає Міністерство аграрної політики та продовольства України. Для оцінки рівня впливу регуляторної політики в Україні нами використано поелементний аналіз одного з найбільш затребуваних та вагомих світових рейтингів – Індексу глобальної конкурентоспроможності.

Податкова політика виступає одним з ключових факторів ефективної регуляторної політики в аграрній сфері, оскільки залежність між обсягом податкового тягаря, умовами оподаткування та результатами діяльності економічної системи є очевидною.

Ключові слова: регуляторна політика, аграрний сектор, податкова політика, фінансове навантаження, державне регулювання.

Постановка проблеми. Регуляторна політика у широкому розумінні в аграрному секторі економіки є комплексним явищем, яка відображає міру і способи втручання державних органів в аграрну сферу економіки. Відповідно, регуляторна політика в аграрній сфері у вузькому розумінні, складається з державного контролю за нормативно-правовими актами, які зачіпають економічні інтереси суб'єктів господарювання в аграрній сфері. Основами оцінки методів такої політики є аналіз регуляторного впливу (АРВ) та М-Тест.

Детального дослідження та обґрунтування потребують основні складові регуляторної політики у сфері аграрного виробництва, а саме – податкова політика в аграрній сфері; регулювання відносин власності на землю; фінансово-кредитна політика в аграрній сфері; політика стимулювання експорту аграрної продукції; дозвільна система, ліцензування в аграрній сфері; державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності; дотаційна політика аграрного бізнесу; державна підтримка інфраструктури, ринку, аграрної науки та освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми регуляторної політики макrorівня та її секторальні особливості на теоретичному рівні вивчалися багатьма вченими, серед яких: М. А. Погрібняк [1], Н. Мальшева [2], Н. В. Осадча [3], В. І. Ляшенко [3], І. В. Колупаєва [4], О. Жулінська [5], І. Я. Чугунова [6], О. П. Крайник [6], В. І. Криленко [7] та ін. Але особливо актуальними залишаються питання

моніторингу регуляторної політики в секторальному розрізі з урахуванням питань щодо ефективності виробництва та забезпечення оптимального співвідношення інтересів суб'єкта господарювання, держави та громадян.

Метою статті є обґрунтування інструментів регулювання та оцінки результатів впливу регуляторної політики на ефективність аграрного виробництва.

Виклад основного матеріалу. Комплексним інструментом прямого впливу держави на розвиток аграрної сфери виступають загальнодержавні програми, за розроблення, впровадження і оцінку ефективності яких відповідає Міністерство аграрної політики та продовольства України. До таких програм належать: комплексна програма «Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1158», Єдина комплексна стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015-2020 рр., Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» та більш вузькі державні цільові програми.

Основним законодавчим актом, який формує державну регуляторну політику в Україні, є Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України», прийнятий у 2004 р., остання редакція від 01.01.2017 р., який визначає «... основи державної політики у бюджетній, кредитній, цінovій, регуляторній та інших сферах державного управління щодо

стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції та розвитку аграрного ринку, а також забезпечення продовольчої безпеки населення» (ст. 1 даного Закону).

Оцінити стан регуляторної політики в країні досить важко, ще складніше зробити це на рівні окремого сектора – у нашому випадку аграрного. Для цього нами використано поелементний аналіз одного з найбільш затребуваних та вагомих світових рейтингів – Індексу глобальної конкурентоспроможності.

Загальна бальна оцінка аграрної політики по кожній досліджуваній країні існує в рамках міжнародного рейтингу конкурентоспроможності – Global Competitiveness Index. У шостому розділі «Ефективність споживчого ринку» (6th Pillar: Goods market efficiency) використовується субіндекс 6.08 «Витрати на проведення аграрної політики» (6.08 Agricultural policy costs), який оснований на опитуванні зацікавлених сторін щодо оцінки якості аграрної політики (питання «Як би Ви оцінили аграрну політику у Вашій країні?»).

Аналіз даних показує, що впродовж 2006-2017 років аграрна політика в Україні оцінювалася респондентами рейтингу глобальної конкурентоспроможності не високо – до 2015 р. середній бал не перевищував половинного значення 3,5 бала. Разом з тим, простежується тенденція до підвищення оцінок аграрної політики, про що свідчить лінійний тренд представлених даних.

Важливою характеристикою регуляторної політики в аграрному секторі є частка видатків бюджету, що спрямовуються на підтримку розвитку галузі. Крім того, аграрний сектор є галуззю, яка в усьому світі дотується державою.

Динаміка видатків зведеного бюджету за функціональною класифікацією видатків та кредитування бюджету за статтями «Сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство» (0420) та «Дослідження і розробки у сфері сільського господарства, лісового господарства та мисливства, рибного господарства» (0482) та їхньої частки у витратах зведеного бюджету представлено на рис. 1.

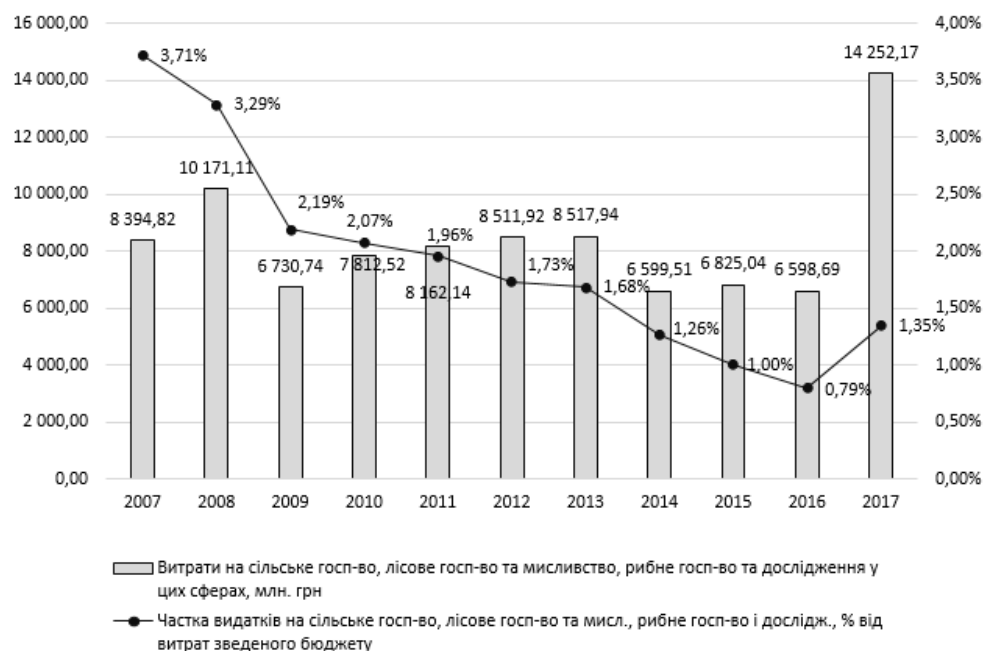


Рис. 1. Динаміка обсягів державних витрат на сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство та дослідження у цих сферах (млн грн) та їхня частка у загальних витратах бюджету (%) за 2007-2017 рр.

Джерело: розраховано та побудовано автором на основі [9]

Аналіз даних про витрати зведеного бюджету України на підтримку сільського господарства, лісового господарства та мисливства, рибного

господарства на фундаментальні та прикладні дослідження у цих сферах показує, що їхній обсяг має тенденцію до зниження з 2007 по 2016 рік. При цьому також яскраво вираженою є

тенденція до зниження частки цих витрат у загальних видатках зведеного бюджету України за цей період, підтверджена лінійним трендом: якщо у бюджеті 2007 р. частка витрат, що аналізуються, склала 3,7%, то у 2016 р. лише 0,79% (зменшення майже у 5 разів). У 2017 році ситуація змінилася. Відбулося різке зростання витрат до 1,35%.

При цьому основними нормативними документами, які регламентують порядок виділення різних видів державної допомоги сільськогосподарським товаровиробникам, є:

1. Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки заходів в агропромисловому комплексі шляхом здеешевлення кредитів.

2. Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки галузі тваринництва.

3. Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки фермерським господарствам.

Податкова політика є одним з ключових факторів ефективної регуляторної політики в аграрній сфері, оскільки залежність між обсягом податкового тягаря, умовами оподаткування та результатами діяльності економічної системи є очевидною.

Загальну ситуацію з оподаткуванням підприємств в Україні за даними рейтингу Світового банку DoingBusiness (умови ведення бізнесу) наведено на рис. 2.

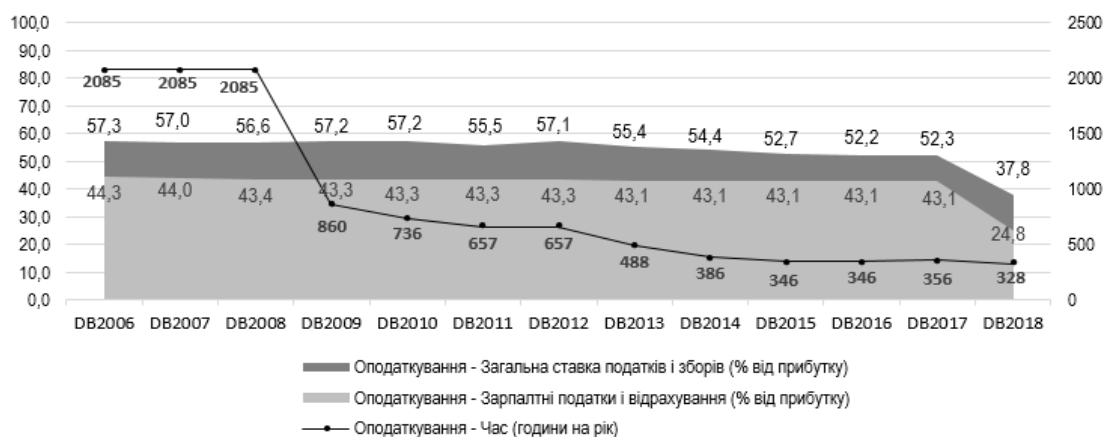


Рис. 2. Загальна ставка податків і зборів (% від прибутку, ліва шкала), зарплатні податки і відрахування (% від прибутку, ліва шкала) та витрати часу на оподаткування (годин, права шкала) для України за 2006-2018* рр.

*Дані 2018 року є попередніми

Джерело: побудовано автором на основі [11]

Дані рейтингу DoingBusiness (субіндекс «Оподаткування») свідчать про постійне зниження податкового навантаження на підприємства в Україні за період наявності даних (з 2006 р.). Знижується як загальне податкове навантаження, так і оподаткування заробітної плати. Найбільшого прогресу у регуляторній сфері досягнуто за показником витрат часу на оподаткування – якщо на 2006 р. підготовка й подання податкової звітності вимагали 2085 годин на рік, то згідно з прогнозом на 2018 р. витрати часу становитимуть лише 328 годин, тобто скоротилися більш ніж у 6 разів, що

засвідчує успіх процесу дерегуляції у цій сфері за 2006-2018 рр.

Однак така ситуація зі зниженням рівня оподаткування і дерегуляції оподаткування спостерігалася не завжди. З початку 1990-х років сільське господарство України зазнало суттєвих втрат внаслідок постійного підсилення фіскального тиску уряду на економіку.

За даними академіка НААН М. Я. Дем'яненка, підсилення податкового навантаження у 90-ті роки характеризувалося такими показниками: у сільськогосподарських підприємств через податки конфісковувалося у

1992 р. 13,6% виручки від реалізації, у 1995 р. – 16,0, у 1998 р. – 27,8% [12, с. 3], тобто податкове навантаження на сільськогосподарські підприємства з 1992 р. по 1998 р. було збільшено більш ніж удвічі. Відповідно, сільськогосподарські підприємства відреагували зміною сукупного рівня рентабельності: у 1992 р. цей показник становив 99,3%, у 1995 р. – 10,6, 1997 р. – -22,7, 1998 р. – -26,9%; частка збиткових сільськогосподарських підприємств у 1998 р. досягла 91,9%, рівень сплати податків становив 43,2% [10, с. 64].

Загальну картину руйнації сільськогосподарського виробництва фіскальними інструментами регулювання в Україні у 90-ті роки доповнює той факт, що до введення фіксованого сільськогосподарського податку (ФСП) сільськогосподарські підприємства мали адмініструвати і сплачувати, як і підприємства в інших галузях, величезну кількість податків, 12 з яких замінив ФСП, головними серед яких були податок на прибуток підприємств, плата за землю, збір на обов'язкове соціальне страхування, збір на обов'язкове пенсійне страхування, податок з власників транспортних засобів.

Таким чином, наприкінці 1990-х років, з оглядом на можливість виникнення продовольчої кризи в Україні, уряд був змушений припинити подальше підсилення податкового тиску й запровадити, де-факто, фіскальну реформу в аграрному секторі, яка набула форми спеціального режиму оподаткування аграрного сектору, складовими якого стали:

- фіксований сільськогосподарський податок (ФСП);
- спеціальний режим в оподаткуванні податком на додану вартість;
- компенсаційні заходи аграрникам (представникам малого бізнесу), що працюють на спрощеній системі оподаткування [13, с. 25].

До цього переліку фіскальних заходів слід додати, на нашу думку, заходи зі списання податкової заборгованості сільськогосподарських підприємств, яка утворилася на кінець 1990-х років внаслідок надмірного фіскального тиску. За даними Рахункової палати України станом, на 01.05.2000р. загальна сума податкової заборгованості сільськогоспо-

дарських підприємств становила 4,173 млрд тис. грн, фактично списана податкова заборгованість дорівнювала 4,082 млрд грн [14]. Наведена податкова заборгованість сільськогосподарських підприємств складала близько 3,2% ВВП України 1999 р. У комплексі з подальшим зниженням фіскального тиску і спрощенням адміністрування податків, списання податкової заборгованості стало дієвою мотиваційною складовою аграрної регуляторної політики.

Через впровадження ФСП було вирішено одразу декілька питань покращення регуляторного середовища аграрного бізнесу – зниження податкового тиску і спрощення адміністрування податків сільськогосподарськими підприємствами. ФСП в порядку експерименту було запроваджено 1998 р. у трьох регіонах України (Глобинський р-н Полтавської обл., Старобешівський р-н Донецької обл., Ужгородський р-н Закарпатської обл.), з 1999 року ним було охоплено всю Україну (Закон України «Про фіксований сільськогосподарський податок»).

Запровадження ФСП одразу сприяло фінансовій санації аграрних підприємств: за 1999-2004 рр. рівень податкового навантаження на платників ФСП не перевищував 2,5% (2,5 грн на 100 грн виручки) [10, с. 66], за іншими розрахунками, на 2000 р. платники ФСП сплачували 7 грн на 100 грн виручки, на відміну від 1998 р., коли такі виплати складали 20-28 грн [12, с. 12].

Таке значне послаблення податкового тиску мало наслідком відродження сільськогосподарських підприємств. На рис. 3 представлено динаміку рівня рентабельності виробництва сільськогосподарської продукції у сільськогосподарських підприємствах України.

Дані свідчать, що в період 1995-2000 рр. спостерігалось суттєве зниження рівня рентабельності виробництва сільськогосподарської продукції у сільськогосподарських підприємствах. Найнижчий рівень рентабельності (-29,5%), було зафіксовано у 1998 році. Починаючи з 2000 р., рівень рентабельності виробництва сільськогосподарської продукції знову набуває позитивних значень, хоча він не відновився до рівня 1992-1993 рр., перевищував 100%.

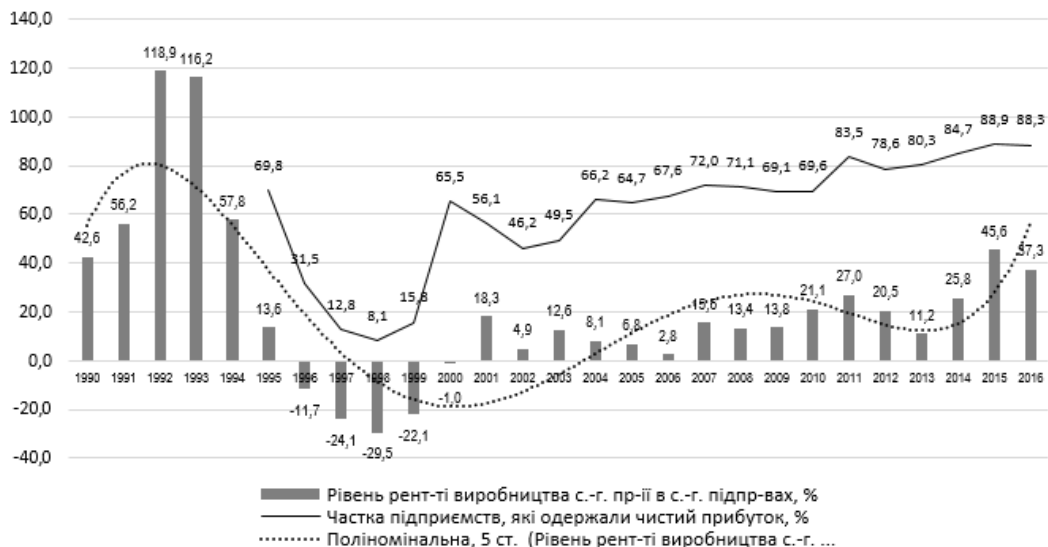


Рис. 3. Динаміка рівня рентабельності виробництва сільськогосподарської продукції у сільськогосподарських підприємствах та частки прибуткових сільськогосподарських підприємств, %

Джерело: збудовано автором на основі [15]

Частка прибуткових сільськогосподарських підприємств (дані з 1995 р.) в цілому повторюючи поведінку показника рівня рентабельності виробництва сільськогосподарської продукції у сільськогосподарських підприємствах, також ілюструє суттєве зниження в період 1995-2000 рр. Найменша частка прибуткових сільськогосподарських підприємств в Україні спостерігалася у 1998 р. – 8,1%. Стійке зростання цього показника спостерігається з 2002 р.

Після суттєвого зниження податкового тиску на агробізнес уряд поступово його підвищує. Так, посилення податкового тиску відбулося за рахунок виключення з ФСП деяких видів податків – з 12 початково включених до тих, що заміняє ФСП, залишилися 6 [10, 12]: 1) податок на прибуток; 2) плата (податок) за землю; 3) комунальний податок; 4) збір за геолого-розвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету; 5) плата за придбання торгового патенту; 6) збір за спеціальне водовикористання.

Відзначимо, що з 1 січня 2015 р. ФСП набув статусу єдиного податку, для якого введено окрему четверту групу платників єдиного податку – сільськогосподарських товаровиробників. Такі регуляторні зміни введено Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України (щодо податкової реформи)» від 28.12.2014 р. № 71-VIII.

Дані про надходження від ФСП IV групи до державного бюджету свідчать, що з 2015 р.

значно підсилено податкове навантаження на аграрні підприємства, які є платниками ФСП/ЄП. Надходження від ЄП у 2015 р. до попереднього року зросли більш ніж у 16 разів і продовжили суттєво збільшуватися у наступних роках. Підсилення навантаження відбулося за рахунок суттєвого збільшення ставок ЄП IV групи та індексації грошової оцінки землі. Ставка ЄП IV групи на 01.01.2017 р. для 1 га ріллі, сіножать, пасовищ для загальних умов становила 0,95% від нормативної грошової оцінки землі, що більше від встановленої на початку дії ФСП на 01.01.1999 р. 0,15% у 6 разів.

Якщо розглядати загальне податкове навантаження на великі сільськогосподарські підприємства, то дослідження показують широкі розбіжності у його рівні – від 1,3 до 36,2% у 2013-2015 рр. [16, с. 57].

При цьому суттєве збільшення податкового навантаження за рахунок змін ставок ЄП IV групи та індексації вартості землі мало вплинуло на показники ефективності аграрних підприємств, оскільки, за окремими даними, величина ЄП з одного гектара угідь до 2015 р. становила близько 5 грн, що не співставно з доходами на 1 га, витрати з адміністрування ФСП/ЄП IV групи до останнього часу перевищували надходження від них.

Особливістю податкового регулювання аграрних підприємств є оподаткування оплати праці у фермерських господарствах. Згідно з діючим законодавством, відсутні вимоги до оплати праці у розмірі не меншому, ніж

мінімальна заробітна плата, та відсутній єдиний соціальний внесок (ЄСВ) [17]. Відсутність ЄСВ для членів фермерського господарства, як окремої облікової категорії, відносно найманих працівників інших сільськогосподарських підприємств дає можливість не сплачувати ЄСВ за ставкою 22%. При цьому у 43% із досліджених фермерських господарств облік та оподаткування оплати праці членів фермерських господарств та найманих працівників здійснюються однаково [17, с. 116], що свідчить про низький рівень інформованості управляючих фермерськими господарствами про можливості зменшення податкового навантаження.

Висновки. Сучасна аграрна політика в Україні продовжує перебувати у стані становлення та оформлення. Після суттєвого

зниження фіскального тиску на агровиробників введенням фіксованого сільськогосподарського податку (ФСП) у 1999 р., що фактично стало податковою і регуляторною реформою у сфері агробізнесу, аграрне виробництво в Україні почало відновлюватися.

Саме регуляторна політика має суттєвий вплив на економічну діяльність аграрних підприємств. Адже, це один з основних інструментів, за допомогою якого в аграрному секторі країни зберігається баланс між державою, підприємцем і споживачем; досягається зменшення бюрократичного навантаження на сільськогосподарські підприємства, а також збільшують конкурентоспроможність галузі.

Список використаних джерел:

1. Погрібняк М. А. Механізм державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Погрібняк М. А.; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2008. – 20 с.
2. Еволюція регуляторної політики в країнах-членах ОЕСР [Електронний ресурс] / Н. Малышев // Париж: Організація економічного співробітництва і розвитку. – 2006. – 35 с. – Режим доступу: www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42051724.doc (01.10.2015).
3. Осадча Н. В. Цілі, завдання та принципи регуляторної політики в митній сфері [Текст] / Н. В. Осадча, В. І. Ляшенко // Економічний вісник Донбасу. – 2010. – № 1(19). – С. 69-82.
4. Колупаєва І. В. Державна регуляторна політика: сутність та принципи формування / І. В. Колупаєва // Проблеми економіки – 2013. – № 4. – С. 99-107.
5. Жулінська О. Проблеми дотримання принципів державної регуляторної політики [Текст] / О. Жулінська // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. / за заг. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 32. – С. 122-128.
6. Чугунов І.Я. Регуляторна політика як інструмент активізації процесів регіонального соціально-економічного розвитку / І.Я. Чугунов, О.П. Крайник // Наукові праці НДФІ. – К., 2006. – Вип. 1(34). – С. 3-12.
7. Криленко В. І. Методологічні засади оцінки регуляторної політики держави у сфері забезпечення економічної безпеки аграрного сектора / В.І. Криленко // Вісник ОНУ імені І.І. Мечникова. – 2014. – Том 19, Випуск 2/2. – С.113-117.
8. Офіційний сайт рейтингу Індекс глобальної конкурентоспроможності [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>.
9. Офіційний сайт Держказначейства [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/>.
10. Юшко С. В. Фіксований сільськогосподарський податок: історія та перспективи застосування / С. В. Юшко // Фінанси України. – 2009. – № 11. – С. 63-72.
11. Офіційний сайт рейтингу Світового банку DoingBusiness [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org/rankings>.
12. Мішенін Є. В. Генеза запровадження фіксованого сільськогосподарського податку / Є. В. Мішенін, Н. М. Салич // Вісник Сумського НАУ. – 2010. – Вип. 9/2. – С. 3-15.
13. Мацелюх Н. П. Оподаткування аграрного сектора: проблеми і нові підходи в системі державного регулювання / Н. П. Мацелюх, М. О. Скорик // Агросвіт. – 2016. – № 12. – С. 24-28.
14. Про результати перевірки та аналізу ефективності державної підтримки агропромислового комплексу в умовах його реформування у 2001 році / Підготовлено за матеріалами Звіту департаменту контролю видатків на АПК та виробничу інфраструктуру, затвердженого постановою Колегії Рахункової палати від 27.03.2002 № 5-3. – Київ: Рахункова палата України, 2002. – Випуск 6.
15. Державна служба статистики України [Електронний ресурс] : офіційний сайт – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
16. Лемішко О. О. Регулюючий вплив податкового навантаження на економічні процеси у сільському господарстві / О. О. Лемішко // Молодий вчений. – 2016. – №9(36). – С. 54-60. – Режим доступу: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2016/9/55.pdf>
17. Карпенко Є. А. Облік та оподаткування оплати праці найманих працівників та членів фермерських господарств / Є. А. Карпенко // Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії. – 2017. – Вип. 2 (2). – С. 112-116. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evzdia_2017_2%282%29__24

О. А. Купчишина. Мониторинг регуляторной политики в аграрном секторе экономики Украины.

Целью исследования является мониторинг регуляторной политики в аграрном секторе Украины. Комплексным инструментом прямого воздействия государства на развитие аграрной сферы выступают общегосударственные программы, за разработку, внедрение и оценку эффективности которых отвечает Министерство аграрной политики и продовольствия Украины. Для оценки уровня регуляторной политики в Украине нами использован поэлементный анализ одного из наиболее востребованных и значимых мировых рейтингов – Индекса глобальной конкурентоспособности.

Налоговая политика – один из ключевых факторов эффективной регуляторной политики в аграрной сфере, поскольку зависимость между объемом налогового бремени, условиями налогообложения и результатами деятельности экономической системы очевидна.

Ключевые слова: регуляторная политика, аграрный сектор, налоговая политика, фискальная нагрузка, государственное регулирование.

O. Kupchyshina. Monitoring of regulatory policy in the agricultural sector of economic of Ukraine.

The purpose of our research is to monitor regulatory policy in the agricultural sector of Ukraine. State-run programs are a comprehensive instrument of direct influence of the state on the development of the agrarian sector, for which the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine is responsible for the development, implementation and evaluation of efficiency.

In order to assess the level of regulatory policy in Ukraine, we used elemental analysis of one of the most sought after and weighty global ratings - the Global Competitiveness Index.

Tax policy is one of the key factors in effective regulatory policy in the agrarian sector, as the relationship between tax burden, taxation and economic system performance is evident.

Key words: regulatory policy, agrarian sector, tax policy, fiscal burden, state regulation.