

**В.М. Гончаров**

академік АЕН України

**І.Є. Євсюкова**

м. Луганськ

## ДЕРЖАВНА ФІНАНСОВА ПІДТРИМКА У АГРАРНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ

Постановка проблеми. Державний фінансовий контроль не можна розглядати у відриві від функцій та економічної ролі держави, яку вона відіграє на різних етапах розвитку суспільства. Пряме державне регулювання економіки здійснюється за допомогою ухвалення нормативно-правових актів, макроекономічних планів і цільових комплексних програм, доведення державних замовлень, встановлення фіксованих цін, нормативів, лімітів, здійснення ліцензування, квотування, визначення державних (бюджетних) витрат та ін.

Передбачені в державному бюджеті України фінансові ресурси дозволяють допомагати національним аграріям. Значні суми коштів державного бюджету спрямовуються на державну підтримку сільгосп підприємств у вигляді дотацій. Якщо існує державна підтримка то передбачається державний нагляд і контроль за використанням бюджетних ресурсів країни.

Сучасні бюджетні програми в аграрному секторі економіки не позбавлені певних прорахунків, що негативно позначаються на показниках виконання програм, призводячи до зниження очікуваного економічного ефекту від їх запровадження, розпорошеності державних коштів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Основні напрямлення фінансової підтримки сільськогосподарських підприємств як один з інструментів державного регулювання у агропромисловому комплексі розглянуто в роботах Бондаренко О. С., Германенко О. М., Кліяненко Б. Т., Погуляйко М. В. та інших. Діхтярьов В. М., Стефанюк І. Б. проводили дослідження стану державного контролю за використанням коштів державного бюджету, що виділяються на фінансову підтримку сільгосп підприємствам та фермівським господарствам. Фінансові ресурси як грошові нагромадження і доходи покликані забезпечити безперервність розширеного відтворення і задоволення суспільних інтересів і потреб, держава не може стояти осторонь процесу мобілізації фінансових ресурсів підприємницьких структур, не може усуну-

тися від утворення, розподілу, перерозподілу і використання валового внутрішнього продукту та національного багатства [4].

**Формування мети статті** — визначення стану поточного контролю за виділенням бюджетних коштів на фінансову підтримку виробництва продукції тваринництва та рослинництва шляхом дотування на гектар посівів в рослинництві.

Основний матеріал дослідження. Інструментом реалізації економічної політики держави в більшості країн передусім є державний бюджет. Через бюджет майже всі держави світу зосереджують фінансові ресурси на важливих ділянках економічного і соціального розвитку.

Завдання виходу з економічної кризи, реалізація стабілізуючих заходів і поетапного переходу до ринкових відносин передбачають відповідну організацію і дисципліну в діях суб'єктів господарювання, а отже, встановлення певних обмежень у господарській діяльності і стеження за їх дотриманням.

Для цього будь-яка форма державного регулювання економіки має у своєму складі контрольні дії, спрямовані на те, щоб гарантувати виконання поставлених завдань. Фактично контроль не обмежується роллю пасивного спостерігача, він активно впливає на більш раціональне використання ресурсів, усунення вад для оптимального функціонування об'єкта управління.

Державний фінансовий контроль є невід'ємним і важливим складником державного регулювання економіки, оскільки покликаний забезпечити цей процес достовірною інформацією про використання господарюючими структурами фінансових ресурсів, про ефективність здійсненого регулювання та наявність відхилень від встановлених норм, які перешкоджають формуванню, цільовому та ефективному використанню державних фінансових ресурсів, а також дає змогу вжити необхідні заходи для блокування негативних явищ і профілактики їх на майбутнє [4].

Інтеграція України в європейське співтовариство супроводжується впровадженням загальноприйнятих міжнародних норм і стандартів. Не є виключенням і перехід державного фінансового контролю до більш прогресивних форм. Проте в Україні впровадження нових форм контролю відповідно до світових стандартів повинно проводитися з урахуванням діючого вітчизняного законодавства.

У більшості країн світу агропромисловий комплекс держави був і залишається дотаційним, адже продукти харчування — найважливіша передмова нормальної життєдіяльності людини.

Як відомо, від 70-х років минулого століття Європейський Союз повністю забезпечує себе сільськогосподарською продукцією. Великою мірою це досягнуто завдяки зростанню протягом 1982–2003 років загальних бюджетних витрат на сільське господарство країн-членів ЄС із 12 до 52 млрд. євро на рік [7].

Передумовою такого щедрого фінансування стала основна мета агрополітики ЄС: самодостатність країн-членів ЄС у продуктах (тобто виробництво достатньої кількості сільськогосподарської продукції за оптимальними цінами) та розвитку села (забезпечення належного рівня життя працівників сільського господарства).

Для успішної реалізації такої аграрної політики ЄС у 1960 році було запроваджено надання допомоги сільськогосподарським виробникам та гарантовані ціни при закупівлі їх продукції, встановлено високі митні тарифи на ввезення сільськогосподарської продукції до країн-членів ЄС, а також запроваджено спеціальну допомогу для реструктуризації сільськогосподарських підприємств і розвитку територій.

Ці заходи призвели, з одного боку, до перевиробництва окремих продуктів у межах країн-членів ЄС, а з іншого — до надто інтенсивного використання землі. Тому вже у 1984 році ЄС було введено ліміти на виробництво певних видів продукції, наприклад, у Франції на виробництво молока.

У 1990 році ЄС почав поступово знижувати ціну на м'ясо великої рогатої худоби та зерно. Але на фоні зниження рівня гарантованих цін була збільшена підтримка сільського господарства, зокрема запроваджені механізми, які стимулюють заходи з охорони навколишнього природного середовища, а бюджет підтримки сільського господарства став чітко лімітованим на декілька років уперед.

Остання реформа в сільському господарстві ЄС, проведена в 2003 році, частково змінила основні підходи попередньої агрополітики. Зокрема, відтепер при розподілі допомоги між виробниками її розмір не повністю залежить від обсягу виробництва. Аграрій, наприклад, у поточному році може отримати допомогу, навіть якщо він нічого не посіяв (не виробив), а просто зажив хорошої репутації як торішній виробник, який утримує свої землі у належному стані з урахуванням норм захисту навколишнього природного середовища. Натомість ті аграрії, які виробляють сільськогосподарську продукцію, повинні дотримуватись 19 європейських норм стосовно захисту навколишнього природного середовища та санітарної безпеки продовольчого ринку.

Реформою 2003 року зумовлені нові принципи надання європейської допомоги на розвиток сільськогос-

подарського виробництва. Найбільш вагома допомога сільськогосподарським виробникам надається із бюджету ЄС. Водночас країни-члени ЄС мають право надавати окремі види допомог, пов'язаних із виробництвом продукції. Наприклад, у Франції збережено допомогу з вирощування зернових, 75 % якої не пов'язано з обсягами виробництва (історичний аспект). Тобто поряд з прямою підтримкою сільськогосподарського виробництва з'явилася допомога, спрямована на розвиток територій. Таку допомогу можуть одержувати як виробники, так і інші користувачі територій, які мають виконувати певні умови з охорони і утримання сільськогосподарських земель.

Заслугує на увагу й те, що бюджет ЄС для підтримки сільського господарства планується на 7 років. Останній було затверджено у 2007 році на період до 2013 року. Зафіксовані в ньому планові цифри видатків на підтримку сільського господарства заборонено збільшувати. Зокрема, із бюджету ЄС (862,4 млрд. євро) на розвиток сільського господарства протягом цих 7 років передбачено спрямувати 371,3 млрд. євро, або 43 % видатків, в тому числі на пряму допомогу сільськогосподарським виробникам і на регулювання ринків 301,6 млрд. євро, на розвиток сільськогосподарських територій 69,7 млрд. євро [7].

Процедура надання прямої допомоги передбачає підтвердження аграрієм того, що протягом попереднього сільськогосподарського року він здійснював певний вид діяльності: вирощував сільськогосподарські культури або займався тваринництвом. Ця допомога надається з розрахунку 650 євро на 1 га площі і починає виплачуватися з 1 грудня.

Для цієї норми регламентами ЄС передбачено, що кожен сільгоспвиробник щорічно здає до департаментальних (територіальних) дирекцій Міністерства сільського господарства і рибальства декларацію щодо проведених сільськогосподарських робіт на наявних землях. Якщо у процесі заявки на одержання допомоги буде виявлено факт внесення до декларації недостовірних даних, то аграрія позбавляють права на одержання допомоги на 1 рік і відомості про нього заносяться до бази даних про недобросовісних аграріїв. Цей «чорний список» використовується при визначенні ризиків усіма службами контролю, причетних до коштів сільськогосподарської підтримки.

Бюджетна допомога на підтримку сільськогосподарських ринків полягає у стабілізації рівня цін, попиту та пропозиції шляхом здійснення державних закупівель та інтервенції на ринку сільськогосподарської продукції.

Ще один вид допомоги, що надається із бюджету ЄС — на розвиток сільськогосподарських територій. Її можуть одержувати як сільгоспвиробники, так і користувачі територій. Нині вона становить 325 євро на 1 га.

Аграрна політика Франції зумовлена тим, що основну частину допомоги на розвиток сільського господарства (понад 10 млрд. євро на рік) країна одержує з бюджету ЄС (тому зобов'язана дотримуватись всіх регламентів ЄС), а також тим, що бюджет формується на середньострокову перспективу. Бюджети Франції і ЄС складаються на тривалі періоди (3 і 7 років), що дозволяє міністерствам фінансів і сільського господарства заздалегідь знати обсяги бюджетної підтримки, а відтак

мати достатньо часу для збору та обробки заявок на виділення допомоги, проведення камеральних і виїзних контрольних заходів щодо достовірності поданих заявок.

Більшість видів допомоги, які надаються у сільському господарстві, базується на історичній довідці — якщо виробник зерна виробляв його в поточному році і має хорошу репутацію аграрія (не внесений до реєстру недобросовісних аграріїв), то 1 грудня поточного року він одержить допомогу на наступний рік.

Період подання заявок на отримання допомоги чітко регламентований, що дає можливість забезпечити у стислий термін визначення претендентів на отримання допомоги (у Франції — 2 місяці).

Фінансові допомоги сільськогосподарським виробникам надаються: за рахунок бюджету ЄС — за 15 програмами, за рахунок бюджету Франції — за 4 програмами (Управління, спрямоване на стабільний розвиток сільського господарства, рибальства та сільської місцевості; Підвищення престижу продукції, орієнтація та регулювання ринків; Ліс; Реалізація та координація політики в галузі сільського господарства). Це дає можливість зменшити кількість регламентуючих документів та уникнути розпорощення фінансових потоків (підтримки). Нормативні документи, які регламентують порядок видачі допомоги за різними програмами, мають постійний характер і щорічно не затверджуються (в Україні навпаки).

Контроль за правильністю виділення допомоги носить переважно камеральний характер із застосуванням електронних баз даних недбалих аграріїв (які в попередні періоди допускали певні порушення), даних супутникової зйомки територій та досьє всіх аграріїв (пакет матеріалів щодо надання допомоги в попередніх періодах); такий підхід до проведення контролю дає можливість зменшити кількість перевірок на місцях за рахунок звуження кола ризикових операцій.

Контроль за витратами ЄС на підтримку сільськогосподарського виробництва здійснюється у вигляді виїзних перевірок сільськогосподарських виробників контролерами та контрольними службами Міністерства сільського господарства і рибальства, Єдиної агенції розрахунків, офісів зернових культур і тваринництва та Службою аудиту ЄС без попередження, що забезпечує раптовість контрольних заходів і та не допускає приховування порушень. У міністерствах Франції запроваджено посаду бухгалтерського та бюджетного контролера, який є працівником казначейства Мінфіну і забезпечує незалежний поточний контроль господарських операцій.

В Україні державна фінансова підтримка аграрного сектора економіки країни здійснюється за бюджетними програмами, що реалізуються Міністерством аграрної політики України (далі — Мінагрополітики). Нарешті держава повернулася обличчям до сільського господарства, і суми державної фінансової підтримки з року в рік стали зростати.

На фоні стрімкого зростання обсягів фінансування на перший план виходить ефективність їх використання. Цьому сприяють якісні зміни у складанні бюджетних програм, запровадження нових форм контролю за використанням спрямованих на реалізацію програми коштів.

Вступ України до Світової Організації Торгівлі (СОТ) вимагає приведення вітчизняної законодавчої

бази у відповідність до її вимог та переорієнтація бюджетної підтримки розвитку сільського господарства — надання переваги таким механізмам внутрішньої підтримки виробників сільськогосподарської продукції [5, 8], які згідно з нормами СОТ можуть бути віднесені до «зеленої скриньки».

З 2006 року започатковано бюджетну програму «Фінансова підтримка виробництва продукції тваринництва та рослинництва шляхом дотування на одиницю виробленої продукції тваринництва та на гектар посівів в рослинництві», для виконання якої було розроблено Порядок використання коштів державного бюджету, що виділяються на фінансову підтримку виробництва продукції рослинництва шляхом дотування, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 02.03.2006 № 239 [6].

На протязі 2007–2008 років діяв Порядок використання коштів державного бюджету, що виділяються на фінансову підтримку виробництва продукції рослинництва шляхом дотування, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 21.02.2007 № 256 зі змінами (далі — Порядок).

Обсяг реалізованої Мінагрополітики зазначеної бюджетної програми становив у 2006 році понад 1,0 млрд. грн., у 2007 майже 1,6 млрд. грн., тобто у 1,6 раза більше, ніж у 2006 році та на 2008 рік виділено близько 2,7 млрд. грн. [1–3].

На фоні інших бюджетних програм, що реалізуються Мінагрополітики, новизна вищезазначених Порядків полягає у незвичній, на перший погляд, системі контролю за використанням коштів фінансової підтримки та ролі, що відіграє в цій системі Держана контрольно-ревізійна служба (далі — ДКРС). Вперше з 2006 року працівники ДКРС почали безпосередньо брати участь у визначенні кола сільгоспідприємств-одержувачів, які мають право на фінансову підтримку.

Отже, органи ДКРС почали здійснювати поточний контроль за витрачанням бюджетних коштів, який значно ефективніший від наступного контролю.

Відповідно до Порядків працівники ДКРС у складі комісії з визначення сільгоспідприємств, що мають право на отримання дотації, розглядають подані документи, проводять фактичне обстеження посівів та пропонують на розгляд комісії перелік сільгоспвиробників, які відповідають вимогам Порядків. Працюючи в комісіях разом з представниками інших органів виконавчої влади, фахівці перевірили кожний наданий документ. Шляхом фактичного обстеження підтверджували задекларовані сільськогосподарськими підприємствами дані.

Такий підхід до організації контролю за використанням коштів фінансової підтримки виявився досить ефективним.

Стан поточного контролю за використанням коштів державного бюджету, що виділяються на фінансову підтримку виробництва продукції рослинництва шляхом дотування за останні три роки розглянемо на прикладі Кременського району Луганської області.

За період 2006–2008 років контрольно-ревізійним підрозділом у Кременському районі КРУ в Луганській області попереджено незаконні виплати дотацій на загальну суму 521,75 тис. грн. — майже 8 % від передбаченого обсягу фінансової підтримки. Детальні дані

щодо попереджених незаконних виплатах КРВ у Кременському районі за 2006–2008 роки у розрізі дотування посівів озимих та ярих культур наведени на рисунках 1, 2.

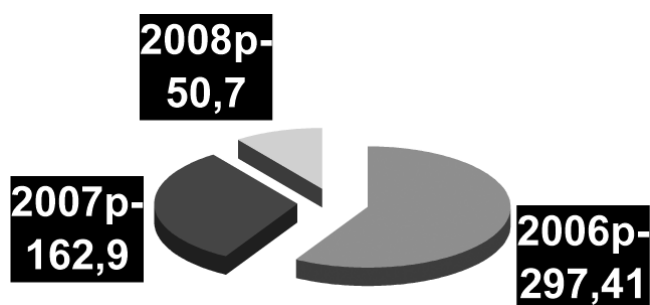


Рис. 1. Попереджено незаконних виплат по посівам озимих культур, тис. грн.

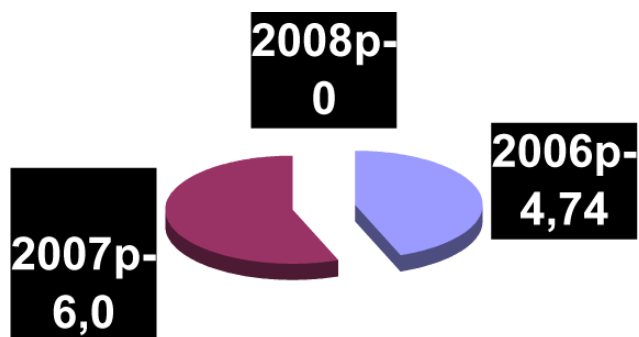


Рис. 2. Попереджено незаконних виплат по посівам ярих культур, тис. грн.

В межах виконання бюджетної програми «Фінансова підтримка виробництва продукції тваринництва та рослинництва шляхом дотування на одиницю виробленої продукції тваринництва та на гектар посівів в рослинництві» по озимим культурам було розглянуто:

— у 2006 році — 77 заяв від сільгосп підприємств на суму дотації 1569,62 тис. грн. із заявленою площею 15699,17 га.

— у 2007 році — 45 заяв від сільгосп підприємств; заявлена сума дотації склала 1462,0 тис. грн., що на 6,86 % менш ніж у 2006 році; заявлена площа складала 14620 га.

— у 2008 році — 67 заяв від сільгосп підприємств; заявлена сума дотації — 1751,1 тис. грн., що на 11,56 % більш ніж у 2006 році; заявлена площа складала 17511 га.

Проведені фахівцями перевірки первинних бухгалтерських документів та фактичні обстеження посівів озимини частково підтвердили право на отримання дотації, а саме:

— у 2006 році — у 58 сільгосп підприємств-одержувачів перевірки підтвердили фактичний посів озимини на площі 12722,1 га. В результаті вони одержали дотації в сумі 1272,21 тис. грн. або 81,05 % від заявленої суми.

— у 2007 році — у 42 сільгосп підприємств-одержувачів ревізори фактично перевірили та підтвердили посів озимини на площі 12991,0 га., що призвело до отримання дотації в сумі 1299,1 тис. грн. або 88,86 % від заявленої суми.

— у 2008 році — у 65 сільгосп підприємств-одержувачів фактично підтверджено посів озимини на площі

17004,0 га. та як наслідок їм було надано дотації на загальну суму 1700,4 тис. грн. або 97,1 % від заявленої суми.

Динаміка дотування на гектар посівів озимих культур у Кременському районі за 2006–2008 роки наведена у таблиці 1.

Не менші обсяги робіт виконали працівники КРВ у Кременському районі, працюючи у складі комісії з визначення сільгосп підприємств-одержувачів дотації за посіви ярих культур. Комісіями було розглянуто:

— у 2006 році — 80 заяв від сільгосп підприємств на суму дотації 1007,18 тис. грн. із заявленою площею 15495,09 га.

— у 2007 році — лише 17 заяв від сільгосп підприємств; заявлена сума дотації склала 136,51 тис. грн., що на 86,45 % менш ніж у 2006 році; заявлена площа складала 1613,66 га.

— у 2008 році — 31 заяв від сільгосп підприємств; заявлена сума дотації — 502,51 тис. грн., що на 50,12 % менш ніж у 2006 році; заявлена площа складала 2734,64 га.

Відповідно до діючих Порядків перевірки фахівців у більшій частині підтвердили право сільгосп підприємств на отримання дотації за посіви ярих, а саме:

— у 2006 році — у 79 сільгосп підприємств-одержувачів перевірки підтвердили фактичний посів на площі 15422,29 га. В результаті вони одержали дотації в сумі 1002,44 тис. грн. або 99,53 % від заявленої суми.

— у 2007 році — у 17 сільгосп підприємств-одержувачів ревізори фактично перевірили та підтвердили посіви ярих на площі 1538,66 га., що призвело до отримання дотації в сумі 130,51 тис. грн. або 95,5 % від заявленої суми.

— у 2008 році — у 31 сільгосп підприємств-одержувачів фактично підтверджено посіви ярих на площі 2743,64 га., наслідком перевірок було надано дотації на загальну суму 502,51 тис. грн. або 100 % від заявленої суми.

Динаміка дотування на гектар посівів ярих культур у Кременському районі за 2006–2008 роки наведена у таблиці 2.

Висновки та пропозиції. Аналізуючи вищевказані показники по озимим та ярим культурам можна зробити наступний висновок: на протязі трьох років у аграріїв Кременського району спостерігається тенденція до зростання відсотка підтверджених в ході перевірок фактично засіяних площ озимими та ярими культурами та в свою чергу зростає відсоток одержаної дотації від заявлених ними сум державної підтримки. У 2008 році кількість сільгосп підприємств — заявників у порівнянні з 2006 роком зменшилась, але зросли площі, які засіяних озимими культурами одним сільгосп підприємством — заявником та як наслідок зросла сума отриманих ними дотацій.

Крім того, за час виконання вищезазначеної бюджетної програми підтверджені ревізорами суми наданих дотацій свідчать про зміни у ставленні сільгосп підприємств до надання фактичних даних щодо отримання державної підтримки.

На нашу думку, якщо державна підтримка в агропромисловому комплексі буде супроводжуватись попереднім контролем то аграрії зможуть не тільки нагодувати вітчизняного споживача, а й вийти на іноземні ринки, де гідно представлятимуть нашу хлібосольну Україну серед інших країн — учасниць Світової Організації Торгівлі.

Таблиця 1

Динаміка дотування на гектар посівів озимих культур у Кременському районі за 2006–2008 роки\*

Показники	Роки			Абсолютне		Відносне, %	
	2006	2007	2008	2007 / 2006	2008 / 2006	2007 / 2006	2008 / 2006
Кількість заяв сільгосп-підприємств та фермівських господарств	77	45	67	-32	-10	-41,56	-12,99
Заявлена сума дотації, тис.грн.	1569,62	1462,0	1751,1	-107,62	181,48	-6,86	11,56
Заявлена площа, га.	15699,17	14620,0	17511,0	-1079,17	1811,83	-6,87	11,54
Кількість підприємств, котрим підтверджено право на отримання дотації	58	41	65	-17	7	-29,31	12,07
Підтверджена сума дотації, тис.грн.	1272,21	1299,1	1700,4	26,89	428,19	2,11	33,66
Підтверджена площа посівів, га.	12722,1	12991,0	17004,0	268,9	4281,9	2,11	33,66
Попереджено незаконні виплати, тис.грн.	297,41	162,9	50,7	-134,51	-246,71	-45,23	82,95

Таблиця 2

Динаміка дотування на гектар посівів ярих культур у Кременському районі за 2006–2008 роки\*

Показники	Роки			Абсолютне		Відносне, %	
	2006	2007	2008	2007 / 2006	2008 / 2006	2007 / 2006	2008 / 2006
Кількість заяв сільгосп-підприємств та фермівських господарств	80	17	31	-63	-49	-78,75	-61,25
Заявлена сума дотації, тис.грн.	1007,18	136,51	502,51	-870,67	-504,67	-86,45	-50,12
Заявлена площа, га.	15495,09	1613,66	2734,64	-13881,43	-12760,45	-89,59	-82,35
Кількість підприємств, котрим підтверджено право на отримання дотації	79	14	31	-65	-48	-82,28	-60,76
Підтверджена сума дотації, тис.грн.	1002,44	130,51	502,51	-871,93	-499,93	-86,98	-49,87
Підтверджена площа посівів, га.	15422,29	1538,66	2734,64	-13883,63	-12687,65	-90,02	-82,27
Попереджено незаконні виплати, тис.грн.	4,74	6,0	0	1,26	-4,74	26,58	-100,0

Література

1. Закон України від 20.12.2005 №3235-IV «Про Державний бюджет на 2006 рік». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
2. Закон України від 19.12.2006 №489-V «Про Державний бюджет на 2007 рік». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
3. Закон України від 28.12.2007 №107-17 «Про Державний бюджет на 2008 рік». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
4. Германчук П. К., Стефанюк І. Б., Рубан Н. І., Александров В. Г., Назарчук О. І. Державний фінансовий контроль: ревізія та аудит. — Київ: НВП «АВТ», 2004. — 424 с.
5. Гончаров В. Н., Бондарчук А. В. Перспективи аграрного сектора економіки при вступленні України в ВТО // Сборник научных трудов Луганского НАУ. Серия Экономические науки / Под ред. В. Г. Ткаченко. — Луганск: «Элтон-2». — 2008. — № 85. — С. 63–68.
6. Діхтярьов В. М., Максименко В. О. Державні інвестиції в аграрний сектор екоміки: реалії та перспективи // Фінансовий контроль. — 2006. — № 6. — С. 32–34.
7. Стефанюк І. Б., Діхтярьов В. М. Чому французьке село процвітає? // Фінансовий контроль. — 2008. — № 2. — С. 52–57.
8. Клияненко Б. Т., Германенко А. Н. Основные направления государственной поддержки АПК Украины // О роли государства в возрождении экономических интересов работников АПК в условиях вступления Украины в ВТО / Материалы межрегионального собрания участников Всеукраинской конференции ученых экономистов — аграрников в городе Луганске 24 января 2008 г. — Луганск: «Элтон-2». — 2008. — С. 133–140.

\* складено за даними КРВ у Кременському районі