



*В.П. Жушман, канд. юрид.наук, професор,
зав. кафедри аграрного права
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

УДК 349.42

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ АГРАРНИХ ТОВАРОВИРОБНИКІВ

Аграрно-промисловий комплекс – одна з найважливіших галузей України як аграрно-промислової держави. У ній виробляється понад 35% валового продукту, 35% основних фондів, працює третина населення держави, зайнятого в господарстві [8, с. 6]. Зазначена життєзабезпечувальна галузь повинна успішно функціонувати, для чого в сьогднішніх складних умовах необхідна державна підтримка аграрних товаровиробників, яка ґрунтується на аграрній політиці.

Разом із тим формування сучасної аграрної політики відбувається на тлі глибокої соціально-економічної кризи, що негативно впливає як на здійснення аграрної й земельної

реформ, так і на соціально-економічні результати. У зв'язку з цим спрямованість державної аграрної політики має виходити з необхідності створення умов для забезпечення ефективного стимулювання сільського господарства з метою задоволення потреб населення країни в його продукції, високої мотивації праці сільськогосподарських працівників, становлення фермерського укладу, розвиток кооперативних і корпоративних відносин, ціноутворення, кредитування, закупівлі сільськогосподарської продукції формування матеріально-технічної бази сільського господарства, ринкових відносин в АПК, вирішення соціальних проблем села та ін.

Не менш важливими в умо-

вах сьогодні визначаються вченими (економістами, юристами) й такі види державної підтримки аграрних товаровиробників, як пільгове оподаткування, страхування ризиків сільськогосподарського виробництва тощо. Реальна державна підтримка аграрного товаровиробника має здійснюватися на основі цінової політики, що ґрунтується на вільному ціноутворенні в поєднанні з державним регулюванням цін і посиленням антимонопольного контролю за ними матеріально-технічні ресурси й послуги. Особливу роль при цьому відіграє цінова еквівалентність (паритетність) міжгалузевого товарообміну між сільським господарством та іншими галузями, що його обслуговують. Проте ці та інші проблеми вирішити своїми силами й коштами аграрний сектор не в змозі, а тому ці надзвичайно важливі процеси є актуальними.

Останнім часом в Україні були здійснені важливі законодавчі кроки у формуванні правової бази регулювання державної підтримки аграрних товаровиробників. Так, у період переходу аграрного сектора до ринкових відносин прийнято Закони України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 17 жовтня 1990 р., № 40-XII [5;

1990. – № 45. – Ст. 602], «Про ціни і ціноутворення» від 3 грудня 1990 р., № 507-XII [5; 1990. – № 52. – Ст. 650], «Про зерно та ринок зерна в Україні» від 4 липня 2002 р., № 37-IV [5; 2002. – № 35. – Ст. 258], «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р., № 1877 – IV [5; 2004. – № 49. – Ст. 327].

Водночас практика застосування цього законодавства свідчить, що якісного механізму й чіткої системи державного регулювання підтримки аграрних товаровиробників у країні не існує. Неповнота, суперечливість, декларативність більшості положень законодавства щодо цього питання, їх безсистемність обумовлюють необхідність дослідження й удосконалення нормативно-правової бази такого регулювання.

Деякою мірою зазначені питання досліджувалися переважно з економічної точки зору в працях учених-економістів, зокрема, В.М. Алексійчука [1, с. 6-24], А.Г. Борща [4, с. 356-409], Ю.Д. Білика [3, с. 67-93], П.І. Гайдучького [6, с. 11-24], М.Я. Дем'янченко [7, с. 141-166], П.Т. Саблука [11, с. 3-56] та інших, а також юристів – А.І. Берлача [2, с. 83-87], П.Ф. Кулінича, [9, с. 144-210], О.А. Паліводського [10, с. 189-224], В.І. Семчика [12, с. 549] та ін. Але ці правники

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

аналізували лише окремі правові аспекти державної підтримки.

Викладене свідчить, що вирішення проблеми вдосконалення законодавства про державну підтримку аграрних товаровиробників і забезпечення належного функціонування й розвитку відносин між ними й державою залишається досить важливим і потребує подальшого вивчення. Цими та іншими обставинами й зумовлена тема даної статті.

Передусім зазначимо, що в аграрно-правовій літературі вказується, що державна підтримка аграрних товаровиробників здійснюється шляхом використання економічних методів регулювання в певних правових формах, як-то: ціноутворення, бюджетне фінансування, дотування або виплата компенсацій, пільгове кредитування, конкурсний розподіл ресурсів, страхування сільськогосподарських культур, товарний кредит, фінансова оренда (лізинг) тощо. Аналіз нормативних актів і літературних джерел дозволяє визначити основні напрямки державної підтримки аграрних товаровиробників, а саме державну підтримку:

- у галузі їх матеріально-технічного забезпечення;

- доходів аграрних товаровиробників через державне регулювання цін на сільськогоспо-

дарську продукцію;

- регулювання аграрного ринку шляхом здійснення державних заставних закупівель;

- через механізм кредитування й дотування;

- шляхом здійснення особливої податкової політики в аграрній сфері;

- у сфері страхування ризиків сільськогосподарського виробництва.

У сьогоднішніх умовах господарювання матеріально-технічна база сільськогосподарських підприємств знаходиться в критичному стані, а без належного матеріально-технічного забезпечення аграрних товаровиробників існування сільськогосподарського виробництва в сучасному стані взагалі неможливе. Отже, матеріально-технічне забезпечення є чи не найважливішим напрямком державної підтримки сільського господарства.

Правове регулювання діяльності такого забезпечення сільськогосподарських товаровиробників здійснюється нормами багатьох нормативних актів, починаючи з положень Господарського й Цивільного кодексів України й закінчуючи приписами підзаконних і локальних нормативних актів. Оскільки йдеться про державну аграрну політику в царині матеріально-технічного

забезпечення сільськогосподарських товаровиробників, слід зазначити, що в аграрному законодавстві існує низка норм, спрямованих на постачання селу сільськогосподарської техніки, урегулювання різних механізмів її придбання, в тому числі й на умовах лізингових договорів. Наприклад, було прийнято Закон України «Про захист покупців сільськогосподарських машин» від 5 червня 2003р., № 900-IV [5; 2003. – № 38. – Ст. 315]. Його норми заклали підвалини політики в галузі державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників при придбанні сільськогосподарської техніки. Тому важливого значення набуває законодавство по врегулюванню лізингових відносин в АПК, передусім стосовно придбання на лізингових умовах сільськогосподарської техніки за рахунок коштів Державного бюджету. Основу правового регулювання лізингу техніки в АПК становлять норми Закону України «Про фінансовий лізинг» від 16 грудня 1997 р., № 723/97-ВР [5; 1998. – № 16. – Ст.68] (в ред. Закону від 11 грудня 2003 р.), який визначає принципів засади здійснення лізингових операцій.

Чи не найважливішим напрямком державної аграрної політики, підтримки аграрних товаровиробників є державне

регулювання цін на сільськогосподарську продукцію. Слід визнати, що державна підтримка ціноутворення в аграрній сфері стосується 2-х аспектів – формування цін на матеріально-технічні ресурси (послуги), що споживаються аграрними товаровиробниками, й унормування цін на сільськогосподарську продукцію, тобто дотримання їх паритету. Підкреслимо, що важливим у такому державному регулюванні є те, що цінова політика в сільському господарстві здійснюється на підставі вільного ціноутворення й підтримки доходів сільськогосподарських товаровиробників.

На сьогодні в цій галузі відбулися певні зрушення. Підтвердженням висловленому є, приміром, п. 14.2.1 ст. 14 Закону «Про державну підтримку сільського господарства України», відповідно до якого зберігання, завантаження, перевантаження, перевалка та інші послуги, в тому числі й транспортних організацій, устанавлюються на рівні, що не перевищує відповідного рівня вартості таких товарів при їх поставці (продажу) іншим особам або таких послуг (тарифів) для несільськогосподарської продукції.

Вагомого значення набули вдосконалення й розвиток нормативної бази стосовно цін на продукцію, вироблену аграрними

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

товаровиробниками. У першу чергу відмітимо, що загальні положення щодо цінової політики держави в Україні містяться в законі України «Про ціни і ціноутворення», відповідно до якого державне регулювання цін здійснюється шляхом встановлення державних фіксованих цін або граничних відхилень від них (ст.8).

Самостійним різновидом державної аграрної підтримки сільськогосподарських товаровиробників є державні заставні закупівлі. Сьогодні в системному вигляді унормування державних заставних закупівель належить нормам Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України». Так, з аналізу його ст.12 випливає, що такі закупівлі стосуються лише зерна, а їх сутність полягає в наданні бюджетної позики виробникові зерна під заставу об'єкта, що оформлюється переданням кредиту простого або подвійного складського свідоцтва чи складської квитанції.

Наступним вектором державної підтримки аграрних товаровиробників виступають особливі режими їх кредитування, дотування й відповідне їм правове регулювання. Названі різновиди цієї державної політики спрямовані на ліквідацію дефіциту власних коштів сільськогосподарських підприємств.

Правові підвалини кредитування аграрних товаровиробників на сьогодні закладено Цивільним кодексом України, згідно з ч.1 ст. 1054 якого за кредитним договором банк або інша фінансова установа (кредитодавець) зобов'язується надати грошові кошти (кредит) позичальникові в розмірі й на умовах, установлених договором, а позичальник зобов'язується повернути кредит і сплатити відсотки. Як бачимо, всі відносини між аграрним товаровиробником (позичальником) і кредитною установою врегульовуються нормами права, що встановлюються за погодженням сторін і закріплюються в кредитному договорі. Сутність державної аграрної політики в царині кредитного забезпечення аграрних товаровиробників полягає в існуванні спеціального (поряд із загальноприйнятими) режиму кредитування, який ураховує особливості ведення сільськогосподарського виробництва й умови проведення економічних і земельних реформ на селі. Найсуттєвішим у вказаному механізмі спеціального кредитування аграрних товаровиробників є можливість компенсації ставки за кредитами (відсотків за користування кредитами) за рахунок Державного бюджету в розмірі не менше 50% облікової ставки, встановленої Національним банком України (ст.11 Закону

«Про стимулювання розвитку сільського господарства України на період 2001-2004 років») [5; 2001. – № 11. – Ст. 52].

Закон «Про державну підтримку сільського господарства України» передбачає державну підтримку аграрних товаровиробників через надання сільськогосподарським підприємствам кредитної субсидії. Цей режим полягає в субсидуванні частини плати (відсотків) за використання короткострокових і середньострокових кредитів, наданих банками сільськогосподарським виробникам у національній валюті (ст.13).

Однотиповими за характером надання кредитів (і формою здійснення такої державної підтримки аграрних товаровиробників) виступають дотації. Правове регулювання дотування аграрної господарської діяльності вперше системно означено лише в зазначеному Законі, який передбачає можливість надання тимчасової дотації сільськогосподарським підприємствам (ст. 8) і бюджетної тваринницької дотації (ст.15).

У цілому ж цей Закон визнає основи державної політики в бюджетній, кредитній, страховій, регулятивній та інших сферах державного управління щодо стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції й розвитку аграрного ринку, а

також забезпечення продовольчої безпеки населення. Ці та інші положення щодо державної підтримки аграрних товаровиробників містяться і в інших нормативних актах, яким нерідко притаманні неповнота, дублювання одних і тих же положень, а також недосконалість і протиріччя. Це ускладнює процес надання реальної державної підтримки аграрним товаровиробникам. Так, розглядуваним Законом передбачено кредитну підтримку виробників сільськогосподарської продукції [5; 1999. – № 516. – Ст.35]. Проте порядку обміну інформацією та іншими взаємовідносинами між підрозділами контрольно-ревізійної служби й податковими органами щодо встановлення фактів нецільового використання коштів субсидованого кредиту не визначено, такої постанови Кабінетом Міністрів, як постанова про режим надання кредитної субсидії, не прийнято.

Подібна неповнота цього Закону просліджується і в його ст. 17, якою передбачені повноваження аграрної біржі по наданню нею страхових субсидій. Однак названі повноваження не можуть бути реалізованими, оскільки, по-перше, надання кредитних дотацій Законом взагалі не передбачено, а по-друге, згідно зі ст. 13 і 45 цього Закону кредитні субсидії й тва-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ринницькі дотації надаються Аграрним фондом, а не аграрною біржею.

Найважливішим фундаментом будь-якої соціально-економічної системи є її надійне правове забезпечення, чого в Україні ще немає. У зв'язку з цим існує достатньо підстав для висновку, що недосконалість правової бази – одна з причин кризової ситуації в сільському господарстві країни.

Аналіз чинного аграрного законодавства й досвіду правового регулювання правовідносин у цій сфері свідчить про необхідність прийняття базового закону з метою об'єднання й цілеспрямованості значної кількості законодавчих актів і положень, що стосуються сільського господарства України. На нашу думку, таким нормативним актом може бути Закон України «Про сільське господарство», який необхідно терміново розробити і прийняти.

Важливим напрямком державної підтримки аграрних товаровиробників слід визнати здійснення особливої податкової політики в аграрній сфері. Специфічним податком, який можуть сплачувати лише сільськогосподарські товаровиробники є фіксований сільськогосподарський податок, правові засади якого регламентовано Законом України «Про фіксований сільськогоспо-

дарський податок» від 17 грудня 1998 р., № 320 – XIУ [5; 1999. – № 516. – Ст.35]. Він сплачується в рахунок таких податків і зборів (обов'язкових платежів) як-то: податок на прибуток сільськогосподарських підприємств, плата (податок) за землю, податок на власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, комунальний податок тощо.

Заслуговує на увагу й такий напрямок державної підтримки аграрних товаровиробників, як страхування ризиків сільськогосподарського виробництва. За чинним законодавством обов'язкове страхування врожаю сільськогосподарських культур і багаторічних насаджень мають здійснювати державні (комунальні) сільськогосподарські підприємства. Що ж стосується приватних сільськогосподарських підприємств, то на них покладено обов'язок страхувати врожай лише зернових культур і цукрових буряків.

Отже, державна підтримка аграрних товаровиробників в Україні має комплексний характер, є поліваріативною, різноспрямованою, охоплюючою найважливіші елементи суспільних відносин, а відповідні норми аграрного законодавства становлять правовий інститут державної підтримки аграрних товаровиробників.

Аналіз чинного законодавства і практики господарювання в аграрному секторі свідчить, що для координації дій державних органів у розробці та здійсненні заходів по наданню державної підтримки аграрним товаровиробникам, ліквідації диспаритету цін на сільськогосподарську продукцію й ресурси для села доцільно створити Міжвідомчу комісію по розробці умов оптимізації цінового співвідношення між продукцією сільського господарства та інших галузей економіки України. Цей орган повинен згідно з Положенням про цю Комісію. (Зауважимо, що подібна Комісія створена в Російській Федерації уже функціонує).

1. У Положенні «Про Міжвідомчу комісію по розробці умов оптимізації цінового співвідношення між продукцією сільського господарства та інших галузей економіки» слід визначити основні завдання. Комісія має здійснювати:

а) аналіз цінового співвідношення на сільськогосподарську продукцію, що реалізується, і придбання промислових засобів виробництва, а також міжгалузевих відносин з урахуванням державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників з Державного бюджету;

б) розгляд пропозицій, спрямованих на оптимізацію цінового співвідношення в агропромисло-

вому комплексі на промислову й сільськогосподарську продукцію, а також визначення загальноекономічних наслідків реалізації таких пропозицій;

в) організація роботи по підготовці й розробці та внесенню на розгляд Кабінету Міністрів України цільової програми про оптимізацію цінових співвідношень між промисловою й сільськогосподарською продукцією.

2. Комісія відповідно до покладених на неї завдань повинна:

а) проводити аналіз даних, одержаних при моніторингу цін на сільськогосподарську продукцію й матеріально-технічні ресурси, які закуповують сільськогосподарські підприємства;

б) координувати діяльність міністрів, відомств і комітетів по підготовці цінових програм щодо цінового співвідношення між продукцією сільського господарства та інших галузей народного господарства;

в) згідно з ціновим законодавством України надавати висновки щодо проектів нормативних актів про формування цін в агропромислому комплексі.

3. Комісія має право:

а) створювати робочі групи, запрошуючи до роботи в них спеціалістів і посадових осіб міністерств, відомств і комітетів;

б) заслуховувати представників виконавчих та інших орга-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

нів у межах своєї компетенції;

в) взаємодіяти з органами виконавчої влади й комітетами Верховної Ради України стосовно питань із ціноутворення на сільськогосподарську продукцію й засоби матеріально-технічного забезпечення.

4. Склад Комісії затверджується Урядом України.

5. Рішення Комісії оформлюються відповідним протоколом і прийняттям постанови з

питань, які на ній обговорювались.

Викладені в цій статті міркування дають підстави дійти висновку що проблеми державної підтримки і правове її регулювання мають комплексний, багатоплановий характер, в результаті втілення яких у життя можна чекати глибоких економічних і соціальних результатів, а тому й вирішувати їх необхідно терміново й комплексно.

Список літератури: 1. *Алексійчук В.М.* Фінанси в період реформування АПК. – К.: Ін-т аграр. економіки УААН, 2002. – 639 с. 2. *Берлач А.І.* Нове в оподаткуванні АПК: яким йому бути? // Фінанси України. – 1998. – № 12. – С. 83-87. 3. *Білик Ю.Д.* Державний захист вітчизняного сільськогосподарського товаровиробника та протекціоністська політика в Україні. – К.: Урожай, 2000. – 189 с. 4. *Борщ А.Г.* Фінанси в період реформування АПК. – К.: Ін-т аграр. економіки УААН, 2002. – 639 с. 5. Відомості Верховної Ради України. 6. *Гайдуцький П.І.* Фінанси в період реформування агропромислового виробництва. – К.: ІАЕ УААН, 2002. – 302 с. 7. *Дем'яненко М.Я.* Сучасна аграрна політика України: проблеми становлення. – К.: ІАЕ УААН, 1996. – 639 с. 8. *Зубець М.* Реформування АПК України // Вісн. аграр. науки. – 1999. – № 1. – С. 5-7. 9. *Кулинич П.Ф.* Організаційно-правові засади розвитку в аграрного і земельного ринків в Україні. – К.: Юрид. думка, 2006. – 261 с. 10. *Паліводський О.А.* Організаційно-правові питання аграрної реформи в Україні. – К.: ІДП НАН України, 2003. – 279 с. 11. *Саблук П.Т.* Соціально-економічна модель постреформованого розвитку агропромислового виробництва в Україні. – К.: ІАЕ УААН України, 2000. – 56 с. 12. *Семчик В.І.* Сучасна аграрна політика України: правове становлення. – К.: ІАЕ УААН, 1996. – 659 с.

Надійшла до редакції 14.09.2008 р.