

УДК 349.422

Христина Григор'єва,*канд. юрид. наук,
доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ПРАВОВІ ЗАСАДИ НАДАННЯ ПОВОРОТНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ ФЕРМЕРСЬКИМ ГОСПОДАРСТВАМ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано проблематику надання поворотної фінансової підтримки фермерським господарствам в Україні. Виявлено та піддано аналізу законодавчі новели порядку надання такої підтримки. Зроблено висновки щодо окремих елементів правового механізму надання поворотної фінансової підтримки фермерським господарствам та сформульовано пропозиції щодо вдосконалення законодавчих засад її надання.

Ключові слова: поворотна фінансова підтримка фермерських господарств, фермерське господарство, державна підтримка, протекціонізм, сільське господарство, пільгове кредитування.

Постановка проблеми. Кредитування сільськогосподарських товаровиробників – традиційно складна проблема в Україні. Підвищений ризик, довгий період обороту капіталу, нестабільні економічні умови ведення бізнесу – ці та інші фактори знижують привабливість фермерських господарств у ролі позичальників для комерційних банків. Така ситуація закономірно підвищує значення пільгового кредитування аграріїв з боку держави, зокрема, відповідно до бюджетної програми «Надання кредитів фермерським господарствам». Державним бюджетом України на 2016 рік було передбачено 15,8 млн грн для фінансування даної програми, а у Державному бюджеті на 2017 рік – 65 млн грн. Разом із тим законодавчі засади реалізації даної програми змінилися, що суттєво трансформувало правовий механізм її надання, а тому виникла потреба у його сучасному науковому вивченні.

Аналіз останніх досліджень. Правовими проблемами кредитування сільськогосподарських товаровиробників, у тому числі фермерських господарств, займалися такі вчені, як О. В. Гафурова, А. Й. Годованюк, В. М. Єрмоленко, В. П. Жушман, Т. О. Коваленко, Ю. І. Кудріна, Т. В. Курман, О. С. Лисанець, С. І. Марченко, В. В. Носік, О. О. Погрібний, Т. П. Проценко, І. П. Сафонов, В. І. Семчик, А. М. Статівка, О. М. Туєва, В. Ю. Уркевич, П. Ю. Шведенко та інші. Проте сучасній аграрно-правовій науці бракує ґрунтовного дослідження правового механізму поворотної фінансової підтримки фермерських господарств із залученням ма-

теріалів напрацьованої судової практики та з урахуванням новітніх законодавчих змін.

Метою статті є виявлення та оцінка основних новел правового механізму надання поворотної фінансової допомоги фермерським господарствам, а також визначення головних проблем реалізації даного механізму на практиці.

Виклад основного матеріалу. Правове забезпечення кредитних відносин за участю фермерських господарств в Україні незмінно цікавить науковців протягом тривалого часу. Це не дивно, адже достатнє, доступне і дешеве фінансування фермерів є запорукою їхнього стабільного поступального розвитку. Зокрема, у спеціальній літературі наголошується на тому, що аграрне законодавство має стимулювати середньо- та довгострокове кредитування сільськогосподарських товаровиробників [1, 2], а також підкреслюється необхідність розвитку пільгового державного кредитування фермерів [3]. Значним досягненням було закріплення у спеціальному Законі України «Про фермерське господарство» [4] правового становища Українського державного фонду підтримки фермерських господарств (далі – Укрдержфонд) та двох видів державної допомоги (безповоротної та поворотної). Учені здебільшого сходяться на позитивній оцінці ролі і значення Укрдержфонду у довготривалому пільговому кредитуванні фермерських господарств нашої держави [5, 6]. Однак мінливість законодавчих засад надання поворотної підтримки фермер-

ським господарствам зберігає перманентний науковий інтерес до даної проблеми.

Державна підтримка фермерських господарств, яка надається за бюджетною програмою «Надання кредитів фермерським господарствам», здійснюється відповідно до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки фермерським господарствам, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 року [7] (далі – Порядок). У вересні 2016 року до даного Порядку були внесені суттєві зміни, які значно вплинули на правовий механізм державної підтримки фермерства в Україні. У своєму дослідженні ми зупинимося на аналізі тих елементів правового механізму надання поворотної допомоги, які були новелізовані.

До суб'єктів отримання поворотної допомоги віднесено: а) новостворені фермерські господарства у період становлення (перші три роки після їх державної реєстрації, а в трудонедостатніх населених пунктах – п'ять років); б) фермерські господарства з відокремленими фермерськими садибами; в) фермерські господарства, які провадять господарську діяльність та розташовані у гірських населених пунктах, на поліських територіях; г) інші фермерські господарства. До того ж окремо передбачена можливість участі у конкурсі сімейних фермерських господарств без статусу юридичної особи, що відповідає вимогам оновленого Закону України «Про фермерське господарство». Так, можна вказати, що до кола потенційних суб'єктів отримання поворотної фінансової допомоги входять усі фермерські господарства в Україні.

Об'єкт підтримки полягає у наданні фінансових коштів, які мають бути повернуті протягом від трьох до п'яти років, при чому сплата процентів за користування цими грошима законодавством не передбачена. Збільшився вдвічі максимальний розмір такого кредиту, який наразі становить до 500 тис. грн. Це є, безумовно, позитивним фактом у зв'язку зі значним зростанням цін. Слід зазначити, що максимальна сума поворотної допомоги періодично змінювалася: з 2006 року – 100 тис. грн, з 2008 – 150 тис. грн, з 2009 – 100 тис. грн, з 2011 – 250 тис. грн. Особливістю коштів поворотної фінансової допомоги є їхнє цільове призначення, тобто грошові ресурси надаються під конкретні витрати, які зобов'язується понести фермерське господарство. Відповідно до чинної редакції Порядку з'явилися нові напрями витрат. Окрім тих, які були передбачені раніше (придбання техніки, обладнання, поновлення обігових коштів, виробництво та

переробка сільськогосподарської продукції, будівництво та реконструкція виробничих і не виробничих приміщень, у тому числі житлових (загальною площею не більш як 125 кв. м.), закладення багаторічних насаджень, розвиток кредитної та обслуговуючої кооперації, у тому числі сплата пайових внесків до пайових фондів сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, утворених фермерськими господарствами самостійно або разом із членами особистих селянських господарств, зрошення та меліорація земель), нині також кредитуються витрати на: а) придбання маточного поголів'я сільськогосподарських тварин (телиць, нетелей, корів, свиноматок, ярок, вівцематок, кізочок та козоматок); та б) проведення оцінки відповідності виробництва органічної продукції (сировини).

Умови отримання поворотної фінансової допомоги фермерським господарством можна поділити на три групи: позитивні, негативні та переважні. До негативних умов віднесено такі: а) наявність заборгованості перед Укрдержфондом; б) визнання банкрутом, порушення справи про банкрутство; в) перебування у стадії ліквідації; г) виявлення фактів незаконного одержання та/або нецільового використання бюджетних коштів. Позитивною умовою отримання поворотної фінансової допомоги можна вказати перемогу у конкурсі, в якому беруть участь усі претенденти на одержання кредитних коштів. Суттєвих змін зазнав такий принципово важливий елемент правового механізму надання фінансової допомоги фермерським господарствам, як *критерії визначення переможців*. Раніше, за попередньою редакцією, таких критеріїв було чотири: 1) забезпечення гарантій повернення коштів, одержаних на поворотній основі; 2) ефективність і окупність інвестиційно-інноваційних проектів; 3) створення додаткових робочих місць у сільській місцевості; 4) спеціалізація на виробництві дефіцитних у регіоні окремих видів сільськогосподарської продукції. Відповідно до чинної редакції постанови в якості конкурсних критеріїв висуваються лише дві умови: 1) забезпечення виконання зобов'язань щодо повернення коштів, одержаних на поворотній основі; 2) створення додаткових робочих місць. У разі рівності учасників порядок надання підтримки фермерським господарствам містить переважні умови, які допомагають визначити переможців конкурсу. Раніше переважною умовою була лише одна – відповідність зазначених у бізнес-плані видів діяльності тим пріоритетам діяльності, які визначені Міністерством аграрної політики та продовольства. Наразі

таких переважних умов п'ять: 1) членство у сільськогосподарському обслуговуючому кооперативі; 2) діяльність з вирощування та розведення великої рогатої худоби; 3) обробіток земельних ділянок площею не більше ніж 500 гектарів; 4) закладення молодих плодово-ягідних та виноградних насаджень; 5) подання заяви про перехід на виробництво органічної продукції (сировини).

Постпрограми контроль полягає у такому: у разі виявлення факту незаконного одержання бюджетних коштів керівник фермерського господарства несе відповідальність згідно із законодавством, а у разі нецільового використання бюджетних коштів припиняється надання будь-якої фінансової підтримки претендентові на її одержання протягом поточного та трьох наступних бюджетних періодів.

Інші елементи правового механізму надання поворотної фінансової підтримки фермерським господарствам не зазнали суттєвих змін, тому в межах даного дослідження аналізуватися не будуть. Натомість науковий інтерес представляє розгляд даного виду державної підтримки у ракурсі використовуваної договірної конструкції. Надання фінансової допомоги фермерському господарству опосередковується укладанням договору про надання поворотної фінансової підтримки. Правова природа даного договору неоднозначна та становить цікавий предмет дослідження. Бюджетна програма, відповідно до якої здійснюється поворотна фінансова допомога, має назву «Надання кредитів фермерським господарствам», тобто у назві закладена кредитна договірна конструкція. Однак аналіз законодавства вказує на те, що така ідентифікація є передчасною. Відповідно до положень глави 71 ЦК України дві договірні конструкції – позики та кредити – мають низку спільних та відмінних рис. Так, згідно зі ст. 1046 ЦК України «за договором позики одна сторона (позикодавець) передає у власність другій стороні (позичальникові) грошові кошти або інші речі, визначені родовими ознаками, а позичальник зобов'язується повернути позикодавцеві таку ж суму грошових коштів (суму позики) або таку ж кількість речей того ж роду та такої ж якості». Відповідно до ст. 1054 ЦК України «за кредитним договором банк або інша фінансова установа (кредитодавець) зобов'язується надати грошові кошти (кредит) позичальникові у розмірі та на умовах, встановлених договором, а позичальник зобов'язується повернути кредит та сплатити проценти» [8]. Спільною ознакою даних договорів є фундамен-

тальна основа – надання грошових коштів, які мають бути повернуті. Однак відмінних рис досить багато. По-перше, об'єктом договору позики можуть бути гроші або родові речі, тоді як за кредитом передаються лише гроші. За цією ознакою договір про надання фінансової поворотної допомоги може бути і кредитним, і позиковим. По-друге, суб'єктом надання грошових коштів у договорі позики виступає будь-яка особа, тоді як у кредитному договорі суб'єкт спеціальний – кредитна або інші фінансова установа. Відповідно до законодавчих та статутних положень Укрдержфонд є бюджетною установою, але статусу фінансової установи за ним не закріплено. По-третє, договір позики може бути оплатним (з нарахуванням відсотків за користування коштами) або безоплатним (безвідсотковим), тоді як специфікою кредитного договору є сплата процентів за ним. За даною ознакою договір надання поворотної фінансової підтримки характеризується як позиковий. У результаті проведеного порівняльного аналізу можна дійти висновку, що договір про надання поворотної фінансової підтримки, який укладається між фермерським господарством та Українським державним фондом підтримки фермерських господарств, має правову природу договору позики. Цей висновок має підтвердження і в матеріалах судової практики [9, 10, 11].

Відповідно до договору про надання фінансової підтримки фермерському господарству у позичальника є два основні обов'язки – повернути гроші вчасно та використати їх за цільовим призначенням, указаним у договорі. Виконання останнього обов'язку підтверджується поданням до Укрдержфонду у місячний строк після отримання позики документів, що підтверджують цільове використання грошей. При цьому дослідження показало, що в Україні практично відсутня судова практика з приводу нецільового використання грошей поворотної фінансової допомоги. Натомість більшість судових справ щодо надання поворотної фінансової допомоги фермерським господарствам виникає у зв'язку з неналежним виконанням або невиконанням обов'язку щодо повернення коштів фінансової допомоги. У договорі про надання поворотної фінансової підтримки одна з його істотних умов – строк повернення грошової допомоги – представлена у вигляді графіку. Неналежне виконання обов'язків за даним договором можна згрупувати таким чином: а) порушення строків, закріплених у графіку; б) порушення у розмірах виплат. Аналіз матеріалів судової практики продемонстрував кілька варіантів розвитку подій у

разі прострочення повернення позикових коштів фермерським господарством. Перший варіант полягав у добровільній зміні умов договору щодо продовження строків повернення коштів шляхом укладання додаткової угоди між Укрдержфондом та фермерським господарством. Такі кроки назустріч робилися нечасто, але прецеденти існують (див., наприклад, рішення [12]). Продовження строків повернення позики обумовлювалося зверненням фермерського господарства із заявою про важке фінансове становище. Поступово Укрдержфонд відійшов від такої практики, посилаючись на відсутність відповідних законодавчих підстав для відстрочення термінів повернення коштів фінансової підтримки.

Другий варіант розвитку відносин у азі прострочення виплат є найбільш поширеним та полягає у зверненні Укрдержфонду до суду з вимогою про примусове стягнення неповернутих вчасно сум позикових коштів. Окрім вимоги про повернення безпосередньо самої суми позики (фінансової підтримки), висуваються вимоги щодо стягнення пені, 3% річних та інфляційних втрат (див., наприклад, рішення [13]).

Третій варіант менш поширений і полягає у розірванні договору про надання фінансової підтримки Укрдержфондом у зв'язку з істотним порушенням його умов. Таке рішення приймається у разі систематичного прострочення та порушення графіку виплат за договором. У результаті такого розірвання фермерське господарство зобов'язується достроково погасити свої зобов'язання перед Укрдержфондом (див., наприклад, рішення [14]).

Отже, якщо у разі безповоротної фінансової допомоги державу більше цікавить дотримання цільового використання наданих грошових коштів, то у разі поворотної допомоги акцент робиться все ж на їх поверненні. У зв'язку із цим велика увага приділяється забезпеченню виконання зобов'язання за договором надання фінансової підтримки. Хоча у Законі України «Про фермерське господарство» та Порядку ці положення не конкретизовані, Укрдержфонд йде шляхом укладення окремого договору застави, який супроводжує основний договір позики та покликаний захищати інтереси держави як позикодавця. Практика показує, що у ролі заставного майна найчастіше використовуються транспортні засоби та сільськогосподарська техніка. Раніше були поширені випадки надання в заставу посівів або зерна. Аналізовані практичні матеріали демонструють той факт, що вартість заставного майна найчастіше, як мінімум, вдвічі перевищує суму позики.

Висновки

Аналізуючи окреслені основні зміни порядку поворотної фінансової допомоги фермерським господарствам в Україні, можна дійти таких висновків. Доступ до збільшеної поворотної підтримки відкритий для максимально широкого кола фермерських господарств, при цьому враховується також поява нового різновиду – сімейного фермерського господарства без статусу юридичної особи. Однак допуск великої кількості фермерських господарств, які відповідають висунутим позитивним та негативним умовам, обмежується встановленням критеріїв визначення переможців конкурсу. Перша умова – забезпечення повернення фінансових коштів – є цілком логічною з огляду на позикову природу даного різновиду державної підтримки. Друга умова – створення додаткових робочих місць у сільській місцевості – відповідає принципу сталого розвитку сільських територій, який має впроваджуватися в аграрне законодавство. Зменшення критеріїв визначення переможців компенсується збільшенням переліку переважних умов, які слугують орієнтирами в остаточному визначенні фермерських господарств, які за рівних умов отримують пільгові позики. Аналіз закріплених переважних умов дозволяє зробити висновки щодо пріоритетних для держави напрямів фермерської діяльності, серед яких визначено: вирощення та розведення великої рогатої худоби; плодово-ягідне садівництво та виноградарство; органічне сільськогосподарське виробництво. Також на основі переважних умов можна виявити, що пріоритет мають невеликі фермерські господарства, земельний банк яких не перевищує 500 га, а також ті фермерські господарства, які є членами сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів. Встановлення будь-яких переважних умов надання державної підтримки є дуже важливим кроком, адже воно має стимулюючий ефект. Слід погодитися з тим, що скотарство, садівництво, виноградарство, органічне виробництво є одними з найбільш вразливих та капіталомних галузей сільського господарства, а тому особливо потребують державної допомоги, що виправдовує їхню перевагу. Стимулювання сільськогосподарської кооперації теж є позитивним рішенням, яке може стати додатковим фактором розвитку кооперативного руху серед фермерських господарств України.

Варто привести у відповідність назву бюджетної програми, за якою надається поворотна фінансова допомога, з правовою природою договору, яким дана підтримка надається, а саме: змінити назву програми

на таку «Надання фінансових позик фермерським господарствам». Основною проблемою реалізації даної програми впродовж всього періоду її дії є випадки порушення зобов'язань щодо вчасного та повного повернення пільгових коштів фермерськими господарствами.

Список використаних джерел:

1. Бородіна О. М. Державна підтримка сільського господарства: концепція, механізми, ефективність / О. М. Бородіна // Економіка і прогнозування. – 2006. – № 1. – С. 109–125.
2. Жушман В. П. Особливості кредитування сільськогосподарських товаровиробників в умовах становлення ринкової економіки / В. П. Жушман // Розвиток організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі : матер. «круглого столу» (Харків, 13 черв. 2014 р.). – Х.: Оберіг, 2014. – С. 19–22.
3. Шведенко П. Ю. Порівняльно-правовий досвід кредитування сільського господарства / П. Ю. Шведенко // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – 2013. – Вип. 182. – Ч. 3. – С. 69–78.
4. Про фермерське господарство : Закон України від 19.06.2003 // ВВР. – № 45. – Ст. 363.
5. Лисанець О. С. Становлення фермерства в Україні / О. С. Лисанець // Розвиток організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі : матер. «круглого столу» (Харків, 13 черв. 2014 р.). – Х.: Оберіг, 2014. – С. 114–116.
6. Яворська Т. І. Державна підтримка фермерських господарств: сучасні реалії / Т. І. Яворська // Збір. наук. пр. ТДАУ (економічні науки). – 2013. – № 4 (24). – С. 250–254.
7. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки фермерським господарствам : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 року // Офіційний вісник України. – 2004. – № 34. – Ст. 71.
8. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 // ВВР. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.
9. Рішення Господарського суду АРК від 30 травня 2013 року у справі № 901/1341/13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/31522073>
10. Рішення Господарського суду Вінницької області від 12 червня 2013 року у справі №902/711/13[Електроннийресурс].–Режимдоступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/31872203>
11. Рішення Господарського суду Київської області від 26 червня 2012 року у справі № 9/031-12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/31872203>
12. Рішення Господарського суду Житомирської області від 01 червня 2009 року у справі № 16/500 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3753853>
13. Рішення Господарського суду Вінницької області від 15 квітня 2014 року у справі № 902/311/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38261467>
14. Рішення Господарського суду Житомирської області від 21 червня 2011 року у справі № 18/5007/63/11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3753853>

В статті проаналізована проблематика надання поворотної фінансової підтримки фермерським господарствам в Україні. Виявлені і поддані научному аналізу законодавчі новели порядку надання такої підтримки. Сделані висновки стосовно окремих елементів правового механізму надання поворотної фінансової підтримки фермерським господарствам і сформульовані пропозиції по удосконавленню законодавчих основ її надання.

Ключевые слова: поворотная финансовая поддержка фермерских хозяйств, фермерское хозяйство, государственная поддержка, протекционизм, сельское хозяйство, льготное кредитование.

In the article, the author analyzes the problems of providing repayable financial support to farmers in Ukraine. The author subjected to analysis revealed novel legal order to provide such support. The author makes the conclusions for each element of the legal mechanism of repayable financial support to farmers and formulates proposals to improve the legal framework of the provision.

Key words: financial support turning farms, farm, state support, protection, agriculture, concessional lending.