

Правовий механізм

забезпечення державної підтримки фермерських господарств України



С. І. Хрипко

аспірант кафедри аграрного, земельного та екологічного права імені академіка В. З. Янчука юридичного факультету Національного університету біоресурсів та природокористування України

У статті проведено загальну характеристику змісту державної підтримки фермерських господарств, розкриті поняття державного регулювання та державної підтримки. Детально охарактеризовані такі основні напрямки прямої державної підтримки, як субсидії та дотації.

Ключові слова: фермерське господарство, державна підтримка, субсидія, дотація.

В статье проведено общую характеристику содержания государственной поддержки фермерских хозяйств, раскрыты понятия государственного регулирования и государственной поддержки. Детально охарактеризованы такие основные направления прямой государственной поддержки, как субсидии и дотации.

Ключевые слова: фермерское хозяйство, государственная поддержка, субсидия, дотация.

The main characteristics of the state farm support are defined in the following article. The concept of the state regulation and state support are disclosed. Author characterized in details the main directions of the direct state support as farm subsidies and grants.

Keywords: farm, state support, subsidies, grants.

Україна є аграрно-промисловою державою і має величезні можливості для розвитку багатьох галузей промисловості та агропромислового комплексу й може бути провідним виробником сільськогосподарської продукції. В Україні одним з найбільших виробників сільськогосподарської продукції є фермерські господарства. Завдяки їх існуванню та ефективній роботі покращується економічна, соціальна та виробнича сфери, а також забезпечується продовольча безпека держави.

Слід зауважити, що підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва, функціонування аграрного ринку, а також розвиток фермерських господарств в кризових умовах економіки великою мірою залежить від державної підтримки та державно-правового регулювання. На жаль, останніми роками рівень фінансової підтримки державою фермерських господарств значно зменшився, багато фермерів не тільки не можуть розвивати свою виробничу діяльність, а й змушені припинити її через нестачу коштів. Все це може призвести до досить негативних наслідків як для держави, так і для всього її населення.

Тому Україна має стимулювати розвиток сільськогосподарського виробництва, зокрема тваринництва і рослинництва шляхом дотування, субсидування та іншими засобами державної допомоги, які є вкрай необхідними для підтримки економіки в рамках державного регулювання.

Поглиблене і всебічне дослідження участі й ролі держави у розвитку фермерського господарства та аграрної сфери вимагає чіткого визначення сутності й змісту державної підтримки фермерських господарств у суспільному виробництві аграрного сектору економіки, що зумовлюється переходом України до ринкової економіки, результатом яко-

го є здійснення докорінних змін у державному регулюванні виробничого процесу. Однак, на жаль, ні в юридичній літературі, ні в українському законодавстві поняття державної підтримки фермерських господарств чітко не визначено, досить нерозвинутою залишається його правова регламентація. Зважаючи на вищевказане, ставимо за мету провести науково-теоретичний аналіз законодавства України та досліджень у зазначеній сфері, розглянути поняття та зміст державної підтримки фермерських господарств, а також провести класифікацію й загальну характеристику окремих видів державної підтримки за законодавством України. Особлива увага в нашому дослідженні приділяється питанню надання таких видів підтримки, як субсидії та дотації.

У вітчизняній аграрно-правовій науці вивченням змісту державної підтримки фермерських господарств займалися такі провідні науковці, як: А. М. Статівка, В. М. Єрмоленко, Т. В. Курман, С. І. Марченко, В. Ю. Уркевич та ін. Також важливо виділити розробки деяких вчених-економістів, які досліджували питання змісту державної підтримки та державного регулювання, серед яких: О. І. Кофтун, С. В. Майстро, В. М. Бабко.

У світовій практиці одним з найбільш важливих інструментів державного регулювання вважається бюджетна політика держави, що передбачає перерозподіл національного доходу для розв'язання першочергових завдань аграрного сектору [1]. Серед основних напрямів участі держави в регулюванні аграрних відносин важливе місце займають заходи державної фінансової підтримки учасників сільськогосподарського виробництва, зокрема фермерських господарств.

Проте слід чітко усвідомлювати, що державна підтримка виступає найважливішою складовою державного регулювання аграрного сектору. Ці поняття

не можна ототожнювати, оскільки регулювання може бути спрямоване не тільки на стимулювання здійснення економічних процесів, а й на їх обмеження. Таким чином, реалізуючи обмежувальну функцію, з одного боку, держава в той же час може здійснювати стимулюючий вплив через систему державної підтримки [2, с. 79].

Із тлумаченням терміна «державна підтримка» можна зустрітись як у юридичній, так і в економічній літературі. Однак, на жаль, в чинному законодавстві України термін державної підтримки залишається чітко невизначеним, незважаючи на його доцільність та актуальність в аграрному секторі. Також слід наголосити, що це поняття трактується далеко не однозначно, в багатьох наукових виданнях воно може ототожнюватись з такими поняттями, як «державна допомога», «фінансова підтримка», «бюджетна підтримка» тощо.

Поняття державної підтримки фермерського господарства комплексно ще не було досліджено, однак словник з аграрного права пропонує загальне визначення державної підтримки сільського господарства України, а саме – це різноманітна цілеспрямована діяльність держави з утворення і функціонування сільськогосподарських товаровиробників, прийняття відповідних нормативних актів зі створення системи і визначення завдань, функцій і компетенції органів, які повинні здійснювати державну підтримку сільського господарства у бюджетній, кредитній, цінovій, страховій, регуляторній та інших сферах державного управління щодо стимулювання сільськогосподарського виробництва та розвитку аграрного ринку, а також забезпечення продовольчої безпеки населення [3, с. 61].

Під час дослідження вказаного поняття з юридичної точки зору, слід враховувати як різноманіття закріплених у нормативно-правових актах напрямів державної підтримки, так і факт вступу Украї-

ни до СОТ, який наклав певний відбиток на змістову сторону державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників України.

Законодавчу базу державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників складають: Конституція України (ст. 59); Господарський кодекс України (ст. 16); Закон України «Про державний бюджет України», що приймається щороку, в якому зазвичай передбачаються прямі державні бюджетні асигнування в певних галузях економіки; Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 р.» від 18 жовтня 2005 р., відповідно до якого державна підтримка сільськогосподарського виробництва є основним пріоритетом аграрної політики України; Закон України «Про державну підтримку сільського господарства» від 24 червня 2004 р., який визначає основи державної політики у кредитній, цінovій, бюджетній, страховій та інших сферах державного управління для стимулювання сільськогосподарського виробництва та розвитку аграрного сектору; Закон України «Про фермерське господарство» від 19 червня 2003 р., що передбачає заходи державної підтримки фермерських господарств через Укредержфонд; Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 р., в якій зазначається, що розвиток аграрної сфери забезпечується шляхом удосконалення механізму надання державної підтримки аграрному сектору з урахуванням вимог СОТ.

В економічній літературі запропонована класифікація державної фінансової підтримки на пряму та непряму. С. О. Домбровська до основних форм прямої державної фінансової підтримки відносить субсидії, дотації, субвенції, державний кредит, створення державних цільових та регіональних позабюджетних фондів. До форм непрямой державної підтрим-

ки – податкові пільги, фінансування науково-дослідних робіт тощо [4].

Окремо слід зазначити думку А. В. Антонова, який під прямою формою бюджетної підтримки розуміє надання субсидій на сільськогосподарське виробництво і матеріально-технічні ресурси; субсидування короткострокового та інвестиційного кредитування підприємств і організацій АПК; надання субсидій на компенсацію частини витрат аграрних товаровиробників на страхування врожаю сільськогосподарських культур; субсидії на витрати капітального характеру та ін. Непряма форма державної підтримки включає здійснення закупівель сільськогосподарської продукції та продовольства для державних потреб, регулювання виробничого ринку тощо.

Однак, окрім прямої та непрямої форми державної підтримки, вищевказаний науковець також виділяє умовно-пряму (опосередковану) підтримку, при якій відбувається зміцнення виробничого потенціалу і позицій на споживчому ринку через опосередковані форми. Така підтримка включає заходи з реструктуризації заборгованості сільськогосподарських товаровиробників по платежах до бюджету всіх рівнів, державні позабюджетні фонди, підтримку аграрної науки, реалізацію державних програм і загальнонаціональних проектів [5].

Таким чином, погоджуємося з думкою А. В. Антонова, який під методами прямої державної підтримки розуміє такий багатофакторний вплив з боку держави, при якому економічні суб'єкти отримують пряму фінансову допомогу і при цьому змушені строго керуватися приписами нормативно-правових актів – кодексами, державними законами, указами президента, постановами уряду тощо. Методи непрямої державної підтримки розглядаються як непрямий вплив на функціонування суб'єктів господарювання, що ви-

ражається через різні методи їх стимулювання, а нормативно-правові акти при цьому створюють передумови до того, щоб при самостійному виборі економічних та управлінських рішень господарюючі суб'єкти орієнтувалися на ті варіанти, які відповідають цілям регульованої аграрної політики держави [5].

У нашому дослідженні зупиняємось на детальнішому розгляді таких напрямів прямої державної фінансової підтримки фермерських господарств, як субсидії та дотації, що надаються для сільськогосподарського виробництва.

Варто розпочати з того, що термін «субсидія» вперше зустрічається в Угоді про субсидії та компенсаційні заходи (ст. 1) [6]. Ця угода визначає багаторічні правила щодо надання субсидій, а також щодо використання країнами-членами СОТ заходів захисту від негативного впливу субсидій. Вона обов'язкова для всіх країн членів СОТ, її метою є обмеження використання тих субсидій, які справляють негативний вплив на міжнародну торгівлю та конкуренцію.

Слід наголосити, що термін «субсидія» вживається в Угоді про субсидії та компенсаційні заходи у широкому розумінні та включає, по суті, будь-яку державну підтримку у вигляді фінансових засобів, товарів та послуг, що надається державою на пільгових умовах, а також будь-яку підтримку доходу чи ціни, яка прямо чи опосередковано призводить до зростання експорту будь-якого товару з території країни, яка субсидує, або до зменшення імпорту товару на її територію [7].

Юридична енциклопедія визначає термін «субсидія» як вид допомоги, що надається державою або відповідною установою окремим юридичним або фізичним особам переважно у грошовій формі з метою забезпечення чи відшкодування непередбачених матеріальних втрат внаслідок певних негативних явищ (безробіття,

інфляції тощо), а також фінансової або іншої підтримки та стимулювання певної діяльності. Зазвичай субсидії мають цільовий характер і надаються для вирішення певних завдань за умов повернення коштів або безповоротно [8, с. 679].

Під сільськогосподарськими субсидіями розуміють грошові суми, які виплачуються в основному фермерам та сільськогосподарським кооперативам, для стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції і підтримання доходів товаровиробників, переважно це здійснюється шляхом безпосередніх інтервенцій на ринках з метою підтримання цін на сільськогосподарську продукцію [3, с. 149].

В економічній практиці та законодавстві розрізняють прямі й непрямі субсидії. Прямими є адресні субсидії у вигляді державних коштів, за допомогою яких відбувається нагромадження капіталу в державному (частково недержавному) секторі для розвитку базових капіталоемних галузей тощо. Через систему компенсаційних виплат здійснюється субсидування сільського господарства. Непрямі субсидії надаються через здійснення амортизаційної, податкової, грошово-кредитної політики [9, с. 390-391]. Також існує легітимна субсидія, тобто субсидія, що не дає підстав для застосування компенсаційних заходів [10, с. 1212]. Субсидія завжди носить цільовий характер та надається під конкретне завдання, може бути поворотною чи безповоротною. Субсидія може бути надана на конкретних вимогах чи безоплатно [11].

Таким чином, під субсидією розуміємо державну допомогу, яка може надаватися як для стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції, так і для підтримки ціни чи доходів фермерів тощо.

Іншим видом прямої державної фінансової підтримки фермерських господарств є дотації. На відміну від субси-

дій, термін «дотація» визначається як додаткове асигнування з бюджету, що надається безоплатно і безповоротно. Тобто це допомога підприємствам, організаціям на покриття збитків, зумовлених незалежними від них причинами. Бюджетна дотація є методом бюджетного регулювання, застосовується тільки у виняткових випадках [12, с. 170].

Дотація – безпроцентні асигнування з державного бюджету, призначені для покриття збитків суб'єктів господарської діяльності або збалансування доходів і видатків бюджетів нижчого рівня. Юридична енциклопедія розрізняє два види дотації: 1) допомога держави підприємствам та організаціям для покриття збитків, викликаних незалежними від них причинами; 2) метод регулювання і збалансування бюджетів нижчого адміністративно-територіального рівня у разі перевищення видатків над доходами цих бюджетів [13, с. 300].

Г. А. Знаменський в коментарі до Господарського кодексу України (далі – ГК України) констатує, що дотація – це грошові кошти, що виділяються юридичним і фізичним особам. Дотація як засіб державної підтримки передбачає виділення грошових коштів з державного бюджету, як правило, малоприбутковим та збитковим суб'єктам господарювання, передусім в галузі економіки, які мають важливе соціальне значення, наприклад, дотації сільському господарству [14, с. 33].

ГК України в статті 16 передбачає надання дотацій державою суб'єктам господарювання, а також те, що держава може здійснювати компенсації або доплати сільськогосподарським товаровиробникам за сільськогосподарську продукцію, що реалізується ними державі. Крім того, Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» передбачає надання бюджетної тваринницької дотації. Така бюджетна дотація надається

з метою підтримки рівня платоспроможного попиту українських споживачів продукції тваринництва та запобігання виникненню збитковості українських товаровиробників такої продукції (ст. 15).

Розглянемо приклади надання субсидій та дотацій фермерським господарствам на практиці. У 2003 році в Україні були встановлені бюджетні субсидії сільськогосподарським товаровиробникам за продані ними тварини переробним підприємствам. Такі субсидії законодавчо регулювалися Наказом Міністерства аграрної політики України (далі – Мінагрополітики) та Міністерством фінансів України (далі – Мінфін) «Про затвердження Порядку нарахування і виплат коштів державного бюджету, передбачених для виплати доплат сільськогосподарським товаровиробникам за продані ними на забій та переробку суб'єктам підприємницької діяльності, які мають власні (орендовані) переробні потужності, або забиті і перероблені у власних переробних цехах сільськогосподарських підприємств молодняк великої рогатої худоби підвищених вагових кондицій, кондиційних свиней та курей-бройлерів» від 7 липня 2003 р. № 220/431 (далі – Порядок), який визначав механізм нарахування і виплат коштів державного бюджету (КПКВ 2801210 «Фінансова підтримка виробництва продукції тваринництва та рослинництва», КЕКВ 1310 «Субсидії і поточні трансфери підприємствам (установам, організаціям)», КВК 280) у частині виплат доплат сільськогосподарським товаровиробникам за продані ними на забій та переробку суб'єктам підприємницької діяльності, які мають власні переробні потужності, або забиті і перероблені у власних переробних цехах сільськогосподарських підприємств молодняк великої рогатої худоби підвищених вагових кондицій, кондиційних свиней та курей-бройлерів.

У зв'язку з цим в 2003 році для виплати доплат за цим напрямком була встановлена мінімальна прийнята жива маса однієї голови: молодняку ВРХ – 350 кг, однієї голови свиней I, II і III категорій – 95-130 кг, за винятком свиноматок і кнурів, а доплата здійснювалася у таких розмірах (за кожний кілограм прийнятої живої маси):

- молодняку молочних і комбінованих порід – 1,30 грн;
- молодняку м'ясних порід, типів та їх помісей – 1,50 грн;
- кондиційних свиней – 0,85 грн;
- курей-бройлерів – 0,30 грн (п. 3 цього Порядку).

Слід зазначити, що вищевказаний Порядок був затверджений лише у липні 2003 р. В результаті виплата дотації товаровиробникам почала здійснюватися тільки з вересня, що значно знизило її ефективність і призвело до утворення соціальної напруги на селі, у зв'язку з тим, що частина товаровиробників, яка здала худобу у I півріччі, своєчасно не отримала доплат.

Відповідний Порядок на 2004 рік затверджено спільним наказом Міністерства аграрної політики України та Міністерства фінансів України від 31 березня 2004 р. № 114/239, згідно з яким було затверджено такі розміри виплати доплат:

- молодняк великої рогатої худоби – 0,50 грн;
- кондиційні свині – 0,30 грн;
- кури-бройлери – 0,10 грн (п. 2 цього Порядку).

Встановлені розміри доплат були майже втричі менші, ніж у попередньому році, що призвело до різкого зменшення обсягів здавання худоби, особливо населенням. Це змусило Мінфін та Мінагрополітики затвердити новий Порядок (наказ «Про внесення змін до наказу Мінагрополітики України і Мінфіну України від 31 березня 2004 р. № 114/239» від 4 серпня 2004 р. № 283/502), в якому розміри виплати доплат встановлені на рівні 2003 р.

З наведеного можна зробити висновок про відсутність системних дій Уряду щодо підтримки тваринництва. Водночас невиважені дії Мінагрополітики і Мінфіну щодо підтримки сільськогосподарських товаровиробників шляхом виплати доплат за продані ними на забій та переробку молодняк великої рогатої худоби підвищених вагових кондицій, кондиційні свині та кури-бройлери створили додаткові труднощі у забезпеченні потреб населення м'ясопродуктами [15].

Крім того, у 2011 році постановою Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку використання сум податку на додану вартість, сплачених переробними підприємствами до спеціального фонду державного бюджету» № 246 від 2 березня 2011 р. встановлено, що дотація за продану на забій худобу надається фермерським господарствам за умови його вирощування ними не менш як три місяці до моменту продажу на забій. Дотація надається за 1 кілограм прийнятої живої ваги в таких розмірах:

- 2,5 грн за молодняк великої рогатої худоби живою масою не менше як 330 кг;
- 1,5 грн за свиней (крім свиноматок і кнурів) живою масою від 100 до 120 кг;
- 1 грн за свиней (крім свиноматок і кнурів) живою масою від 120 до 150 кг (п. 33-2 вищезгаданого Порядку).

Що стосується фінансової підтримки рослин, то у 2006 р. було запроваджено виробничі дотації у рослинництві. Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання у 2006 році коштів державного бюджету, що виділяються на фінансову підтримку виробництва продукції рослинництва шляхом дотування» від 2 березня 2006 р. № 239 визначено порядок фінансової підтримки виробництва продукції рослинництва шляхом дотування з розрахунку на 1 гектар посівів озимих

і ярих культур та сільськогосподарських культур, що вирощуються на зрошуваних землях.

Така дотація надалася на підставі даних про площу, на якій зійшли озимі і ярі культури, засіяні для отримання врожаю у 2006 р., у таких розмірах:

1) на озимі культури – пшеницю, тритикале, жито, ячмінь та ріпак – 100 грн на 1 гектар посівів;

2) на ярі культури: пшеницю, ячмінь, овес, горох, кукурудзу, сою, ріпак (кользу), гречку, просо та рис – 65 грн на 1 гектар посівів;

льон-довгунець і коноплі – 380 грн на 1 гектар посівів;

3) на інші сільськогосподарські культури, що вирощуються на зрошуваних землях, – 53 грн на 1 гектар посівів (п. 2 Порядку).

Згідно з Додатком № 3 до Закону України «Про Державний бюджет на 2006 рік», за державною програмою КПКВ 2801210 «Бюджетна тваринницька дотація, включаючи бджолину сім'ю, ідентифікація і реєстрація сільськогосподарських тварин та фінансова підтримка виробництва продукції рослинництва шляхом дотування на гектар посівів» із загального фонду було виділено 1 992 500 грн.

Отже, під дотацією розуміємо додаткові асигнування з державного бюджету малоприбутковим або збитковим підприємствам, установам чи організаціям для покриття перевитрат або збитків, зумовлених незалежними від них причинами.

Таким чином, проведений аналіз змісту державної підтримки фермерських господарств дозволяє прийти до висновку, що це поняття включає в себе державні заходи, що спрямовані на створення, функціонування та розвиток фермерських господарств; розробку та прийняття нормативно-правових актів, які забезпечують належне регулювання такої підтримки.

Державна фінансова підтримка є одним з важливих напрямків державного регулювання економіки, вагомою для функціонування та розвитку фермерських господарств України. За останні роки рівень державної підтримки аграрної сфери збільшився, але враховуючи економічну кризу, ріст цін на корма та сільськогосподарську техніку, підтримка, яка зараз надається державою,

недостатня для належного функціонування фермерських господарств. Україна має йти на шляху стимулювання розвитку сільськогосподарського виробництва, зокрема галузей тваринництва та рослинництва шляхом дотування, субсидування та іншими засобами державної фінансової підтримки, які є необхідними для підтримки економіки в рамках державного регулювання.

Список використаної літератури

1. Діброва А. Д. Механізм бюджетної підтримки сільського господарства України // Агросвіт. – 2007. – № 15. – С. 6-11.
2. Бабко В. М. Державна підтримка сільськогосподарського виробництва як чинник забезпечення його конкурентоспроможності // Інвестиції : практика та досвід. – 2010. – № 7. – С. 79-81.
3. Словник з аграрного права / Уклад. : В. П. Жушман, О. О. Погрібний, В. Ю. Уркевич / За ред. В. П. Жушмана. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2010. – 160 с.
4. Домбровська С. О. Основні форми і методи державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rusnauka.com>
5. Антонов А. В. Напрями удосконалення форм державної підтримки розвитку сільських територій / Державне управління : удосконалення та розвиток [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua>
6. Угода про субсидії і компенсаційні заходи від 15 квітня 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
7. Правове регулювання надання державної допомоги в Європейському Союзі та в Україні. Шляхи адаптації законодавства України // Міністерство юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua>
8. Юридична енциклопедія : в 6 т. – Т. 5. – К., Видавництво «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 2003. – 733 с.
9. Економічний енциклопедичний словник : у 2 т. – Т. 2 / За ред. С. В. Мочерного. – Львів : Світ, 2005. – 568 с.
10. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К., Ірпінь : ВТФ «Перун», 2004. – 1440 с.
11. Барихин А. Б. Большой юридический энциклопедический словарь. – М. : Книжный мир, 2003. – 720 с.
12. Словник юридичних термінів : навч. посіб. / За ред. В. Г. Гончаренко, З. В. Ромовської. – К. : Юстініан, 2013. – 597 с.
13. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – 744 с.
14. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України : 2-ге вид., перероб. і допов. / За заг. ред. Г. А. Знаменського, В. С. Щербини ; кол. авт. : О. А. Беяневич, О. М. Вінник, В. С. Щербина та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 720 с.
15. Про результати перевірки використання коштів Державного бюджету України, виділених у 2002-2004 рр. та 1 кварталі 2005 р. на фінансову підтримку виробництва продукції тваринництва та рослинництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua>