

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.422

Артеменко Л. В.,

кандидат історичних наук, доцент кафедри цивільного, трудового та господарського права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ АГРАРІЇВ

LEGAL MECHANISM OF STATE SUPPORT AGRARIANS

Досліджуються особливості та напрями вдосконалення правового механізму державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників.

Ключові слова: механізм державної підтримки, фінансування сільгоспвиробників.

Исследуются особенности и направления совершенствования правового механизма господдержки сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Ключевые слова: механизм государственной поддержки, финансирование сельхозпроизводителей.

Features and directions of improving the legal mechanism of state support for agricultural commodity producers are explored.

Key words: mechanism of state support, financing of agricultural producers.

Аграрний сектор – найважливіша галузь національної економіки, що виробляє унікальну й незамінну сільгосппродукцію, сировину для інших галузей народного господарства – переробної, харчової, легкої, забезпечує населення України продуктами харчування, гарантує продовольчу безпеку.

Реформування сільського господарства за минулу чверть сторіччя не вивело його на належний рівень через низку чинників, головний з яких – агросфера незабезпечена необхідними матеріально-фінансовими ресурсами. Застарілі технології та зношене обладнання залишилися в спадок дрібним та середнім сільгоспвиробникам, позбавленим вільного доступу до інвестиційних ресурсів та дешевих кредитів, які є засобом фінансового забезпечення інноваційного розвитку аграрного виробництва. Вдосконалювати правовий механізм державної підтримки аграріїв, систему фінансового та інвестиційно-кредитного забезпечення в сільському господарстві України необхідно з урахуванням вітчизняного та світового досвіду. Різноманітні аспекти даної теми вивчали І.М. Барановський, Є.В. Борнякова, С.В. Пономаренко, В.М. Попов, В.І. Семчик, М.І. Стегней, В.Ю. Уркевич, О.С. Щекевич та інші.

У Законі України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18 жовтня 2005 р. № 2982-IV визначено пріоритети державної аграрної політики, серед яких є запровадження сучасних механізмів і методів формування прозорого ринку сільгосппродукції, продовольства, капіталу, зокрема виробничих ресурсів та робочої сили; державна підтримка суб'єктів аграрного сектору шляхом концентрації державних ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку; формування сприятливої цінової, фінансово-кредитної, страхової, податкової та бюджетної політики; забезпечення раціональних внутрішньогалузевих і міжгалузе-

вих економічних відносин; створення сприятливих умов для реалізації експортного потенціалу аграрного сектору економіки. Даним Законом накреслені шляхи реалізації основних пріоритетів державної аграрної політики: створення системи земельного іпотечного кредитування; впровадження і фінансове забезпечення загальнодержавних програм використання та охорони земель; розвиток довготермінового кредитування інноваційних проектів, створення системи іпотечного кредитування сільськогосподарських товаровиробників; удосконалення системи підтримки доходів сільськогосподарських товаровиробників шляхом запровадження дотацій державного і місцевих бюджетів на утримання маточного поголів'я тварин, посівів стратегічно важливих видів сільгоспкультур, збільшення фінансової підтримки господарств у регіонах з несприятливими для ведення сільського господарства природно-кліматичними умовами; розвиток фінансово-кредитних механізмів, зокрема тих, що передбачають удосконалення часткової компенсації кредитних ставок у разі значного перевищення облікових ставок, формування фонду кредитної підтримки сільгосптоваровиробників та гарантій повернення кредитів, запровадження бюджетного фінансування на умовах пріоритетності власних коштів, створення належної ринкової фінансової інфраструктури; переоснащення матеріально-технічної бази сільськогосподарських підприємств шляхом удосконалення довготермінового кредитування, часткової компенсації вартості складної сільськогосподарської техніки за рахунок Держбюджету України, системи фінансового лізингу, підтримки розвитку інфраструктури матеріально-технічного забезпечення [1, ст. 3-4].

У ст. 9 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 року № 1877-IV, зі змінами на 20.12.2016 р.,

йдеться про Аграрний фонд (державну спеціалізовану установу, уповноважену Кабміном України проводити цінову політику в агропромисловій галузі економіки України), у пункті 9.3.5. зазначено: «На період дії режиму заставних закупівель окремих об'єктів державного цінового регулювання Аграрний фонд виконує від імені держави функції кредитора» [2, п. 9.3.5. ст. 9]. Дана норма показує спосіб опосередкованого державного кредитування через фінансові інтервенції на інтервенційному ринку продовольчої продукції. Відповідно до статті 7 даного Закону фінансові інтервенції здійснюються Аграрним фондом шляхом придбання окремих об'єктів державного цінового регулювання на організованому аграрному ринку на умовах споту або форварду з метою встановлення ціни рівноваги (фіксіну) в розмірі, який не є меншим значення мінімальної інтервенційної ціни. У п. 12.2.1. статті 12 Закону «Про державну підтримку сільського господарства України» йдеться про державні заставні закупівлі зерна і, зокрема, зазначено, що вони є також механізмом кредитування виробників зерна: «Аграрний фонд надає бюджетну позику виробнику зерна, яке є об'єктом державного цінового регулювання, під заставу такого об'єкта, що оформлюється переданням кредитором подвійного складського свідоцтва» [3, п. 12.2.1. ст. 12].

У країнах ЄС механізм державної підтримки сільгоспвиробників має розвинуту структуру і складається з таких елементів: механізм ціноутворення в сільгоспвиробництві, механізм пільгового кредитування сільгоспвиробників, механізм залучення інвестицій до галузі сільгоспвиробництва та ін. Розвинутий механізм ціноутворення в аграрній сфері країн ЄС є прихованим механізмом державного інвестування в сільгоспвиробництво шляхом дотування та субсидування даної галузі через ціновий фінансовий механізм, який дозволяє встановлювати гарантовані ціни на порівняно високому рівні, і, таким чином, забезпечує середнім і великим фермерським господарствам певний рівень доходу. При цьому функцію мінімальних цін виконують фіксовані закупівельні ціни на сільгосппродукцію фермерів, що є дієвим засобом проти зниження ринкових цін нижче встановленого мінімуму [4, с. 140–146].

У західних країнах, окрім цін, широко використовують механізм прямих платежів, надбавок, не пов'язаних із ціною або кількістю продукції. Вони виплачуються на члена сім'ї, на гектар посіву, на голову худоби і в цілому на господарство. Їх частка в середньому по країнах ЄС в 2005–2007 роках склала 34,6%. У Китаї прямі бюджетні виплати виробникам займають значну частину в структурі загальної підтримки сільського господарства – до 50% від загальної підтримки сільського господарства. Прямі виплати китайським виробникам в основному спрямовуються на підтримку фермерських доходів, обмеження виробництва, компенсацію витрат тощо [5, с. 12].

Крім цінового механізму, до загальних для ЄС норм організації та регулювання ринків сільськогосподарської сировини і продовольства слід віднести контроль

за наданням бюджетних дотацій та загальноєвропейські заходи, спрямовані на забезпечення доходів виробників, підтримання на певному рівні роздрібних цін, що дозволяє уніфікувати умови конкуренції як у галузі виробництва, так і у сфері збуту. Майже всі країни ЄС половину національних сільськогосподарських бюджетів витрачають на структурну політику: на модернізацію і укрупнення ферм, поліпшення землі та інших сільськогосподарських ресурсів, поліпшення оперативної діяльності фермерів, скорочення виробничих витрат і розвиток несприятливих районів. Наприклад, Великобританія спрямовує на програми модернізації майже третину свого сільськогосподарського бюджету, а Нідерланди та Люксембург – менше 10%. У цілому в країнах ЄС на підтримку початківців-фермерів спрямовується в середньому 10% від аграрних бюджетів. Загалом субсидії в країнах ЄС досягли в середньому 45–50% вартості виробленої фермерами товарної продукції. Сукупна бюджетна підтримка сільгосптоваровиробників від вартості валової сільськогосподарської продукції в економічно розвинених країнах і державах ЄС становить 32–35% [6, с. 50–51].

Особливості фінансового забезпечення, інвестування та кредитування сільського господарства, шляхи його вдосконалення розглядає В.М. Попов, зазначивши, що «за своєю суттю аграрний сектор є ресурсомісткою сферою, яка, до того ж, характеризується значною тривалістю виробничого циклу та суттєвим періодом обертання коштів, який за окремими секторами господарювання сягає кількох років. Зазначене формує підстави для виділення стабільних джерел ресурсів, що визначало б забезпечення виробничого циклу на якісному, технологічно високому рівні. Одним із джерел таких ресурсів є банківське кредитування» [7]. Зважаючи на науковий та практичний світовий досвід розвитку фінансових відносин в аграрному секторі, на думку В.М. Попова, подолання кризових явищ у сільському господарстві можливе тільки за умови створення дієздатної системи його забезпечення фінансовими ресурсами. Такі кризові явища, як дефіцит бюджету, інфляція, підвищення кредитних ставок, неплатежі підприємств негативно вплинули на всі сфери агропромислового комплексу. Своєчасне підключення позикових засобів до виробничого процесу в АПК усуває небезпеку його призупинення з причини відсутності фінансових ресурсів на придбання основних і оборотних засобів. Вітчизняні сільськогосподарські товаровиробники страждають від цінового диспаритету, від катастрофічного звуження каналів збуту сільгосппродукції, зокрема через втрату російського ринку, та низьку купівельну спроможність населення, а також через неможливість придбання нових матеріально-технічних засобів із метою оновлення амортизованих основних фондів. Це призвело до катастрофічного зменшення обороту фінансових ресурсів сільського господарства за всіма основними напрямками: отримання виручки від реалізації виробленої продукції, залучення в галузь кредитів та інвестицій на комерційних засадах, отримання державної фінансової підтримки [8].

В Україні є деякі напрацьовані методики кредитування сільського господарства, певні правові, адміністративні та економічні важелі управління ризиками фінансово-кредитних установ та механізми здешевлення банківських кредитів для сільгоспвиробників, механізм цей малоефективний, оскільки не підкріплений ні достатнім правовим супроводом, ні фінансовими ресурсами, ні політичною волею державного управлінського апарату, цей механізм майже не працює, тому потребує ефективного правового забезпечення та дієвого правового механізму реалізації. Слід враховувати, що в Україні, як і в багатьох країнах зі значними коливаннями погоди та різкою зміною сезонів, кредитні ресурси відіграють вирішальну роль у сфері сільського господарства саме через сезонний розрив між вкладенням і надходженням коштів, тому, як зазначає І.М. Барановський, значна потреба в обігових засобах перетворює кредит в основне джерело поповнення фінансових ресурсів агровиробників [9, с. 236–240].

Немає тенденції до зростання динаміка обсягів щорічного банківського кредитування сільгоспвиробників, оскільки, з одного боку, кредитна база обмежена кризовими явищами у кредитно-фінансовій сфері, а з іншого боку, потреба в кредитах тісно пов'язана з врожайністю сільгоспкультур попереднього року. Тому в кредитуванні прямо відображаються негативні процеси, згенеровані світовою фінансовою кризою, що призвело останніми роками до скорочення банківського кредитування за всіма сферами економіки і особливо вдарило по сільському господарству України.

Ця тенденція пов'язана, здебільшого, із зростанням вартості кредитних ресурсів, тобто відсотків за кредитами. Слід зазначити, що зростання обсягів кредитування агровиробництва відбувалося в 2011 та 2012 році, що на той час свідчило про зростання довіри комерційних банків до сільгоспвиробника у вигляді надання кредитів та впровадження різноманітних кредитних програм саме для аграрного сектору економіки. Окрім того, позитивно на зростання обсягів кредитування вплинуло відшкодування витрат, які пов'язані з оплатою відсотків за користування кредитами банків. У 2013–2016 роках ця тенденція змінилася на протилежну, враховуючи наявну соціально-політичну та фінансово-економічну кризу у нашій країні [10].

На думку М.І. Стегней, питання формування фінансово-кредитного забезпечення та інвестиційної політики підприємств є надзвичайно актуальними для сільгоспвиробництва, оскільки світовий досвід доводить, що країни не здатні вийти з економічної кризи без залучення та ефективного використання іноземних інвестицій, які сприяють формуванню національних інвестиційних ринків, а також ведуть до розширення ринків товарів і послуг. Також іноземні інвестиції сприяють макроекономічній стабілізації і дозволяють розв'язувати соціальні проблеми трансформаційного періоду [11, с. 3].

Прямі та опосередковані фінансові механізми слід розглядати як складові системи інвестиційних

та кредитних правовідносин в аграрній сфері. Система прямих фінансових інвестиційно-кредитних механізмів в аграрній сфері складається з комерційних, включаючи іпотечні, та державних цільових сільськогосподарських кредитів. До опосередкованих фінансових інвестиційно-кредитних механізмів належить фінансовий лізинг в агросфері та система державної підтримки аграрної сфери, яка складається з державних дотацій, субсидій, субвенцій та інших державних гарантій аграрним товаровиробникам. Слід підкреслити, що іпотечне кредитування в агропромисловому комплексі є важливою специфічною формою кредитування. Однак застосовуючи іпотечні кредити, слід убезпечити аграріїв від зловживань із боку кредиторів, щоб іпотечне кредитування не перетворилося на легальний спосіб вилучення земель у сільськогосподарських товаровиробників. Виходячи з аналізу світового та вітчизняного досвіду механізмів правового забезпечення фінансування, інвестування та кредитування агросфери, слід розробити більш жорсткий та зрозумілий механізм державної підтримки сільгоспвиробників.

Для вдосконалення правового механізму фінансування агросфери НБУ слід використовувати форми адміністративного та індикативного державного регулювання діяльності банків, закріплені в статті 66 Закону України «Про банки і банківську діяльність», та ефективніше застосовувати передбачену п. 2 ч. 1 ст. 66 форму державного регулювання – «2) встановлення вимог та обмежень щодо діяльності банків», встановивши вимогу із зазначенням обов'язкового відсотку розміщення коштів у вигляді кредитів, які резервуються та використовуються банками виключно для надання пільгових кредитів аграрним товаровиробникам. Слід забезпечити її виконання іншою формою державного регулювання, тобто шляхом, передбаченим п. 3 ч. 1 ст. 66 даного Закону – «3) застосування санкцій адміністративного чи фінансового характеру», обумовивши, що розмір коштів, які будуть вилучатися внаслідок застосування штрафних санкцій у разі невиконання вимоги з пільгового кредитування аграріїв, буде складати, наприклад, трикратний розмір суми, яка, згідно з нормативами, мала бути видана аграрним товаровиробникам у вигляді пільгового кредиту, але так і не була видана. Для досягнення результату у сфері пільгового агрокредитування як важелі тиску на банківську систему можливо також активно використовувати форми індикативного регулювання, передбачені в ст. 66 даного Закону: встановлення обов'язкових економічних нормативів, визначення процентної політики, рефінансування банків [12, ст. 66].

Слід визначити інвестиційну діяльність у сільгоспвиробництві як сукупність практичних дій громадян, юридичних осіб і держави щодо реалізації інвестицій, як широке залучення і використання вітчизняних та іноземних інвестицій у сільськогосподарському виробництві України з метою одержання прибутку, а також для розвитку соціальної інфраструктури села та АПК України як складової частини соціального розвитку держави. Отримані та використані для сільсько-

господарських виробничих цілей кредити доцільно класифікувати як вид самоінвестування сільгосптоваровиробників і прирівняти їх до інвестування в агрофері, захищаючи їх системою державних гарантій, включаючи повне погашення державою відсотків за такими аграрними інвестиційними кредитами. Шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про інвестиційну діяльність» на законодавчому рівні слід визнати використання комерційних кредитів у сільгоспвиробництві видом самоінвестування сільськогосподарських товаровиробників та розповсюдити на них максимальні пільги, що застосовуються для іноземних інвесторів.

Розглядаючи інвестиційно-кредитні механізми в агрофері як стратегічно важливу складову частину фінансових правовідносин в Україні, пропонується розробити пільгову комплексну систему державних

субсидій, дотацій та субвенцій, орієнтованих на всебічну підтримку сфери аграрного виробництва, які фактично повинні призвести до повного обнулення відсотків або до їх кардинального зменшення до 2-3 відсотків за кредитами для виробників стратегічно важливого сегменту сільськогосподарської продукції. Необхідно застосовувати державні заходи надзвичайного характеру, аж до введення в Україні правового режиму протекціонізму щодо галузі сільгоспвиробництва, пам'ятаючи, що іноземні кредитори та інвестори сфокусовані виключно на одержанні прибутків та надприбутків, зацікавлені в абсолютній мінімізації виробничих та соціальних витрат та в розпродажу сільгоспземель, через що подібні категорії суб'єктів мають перебувати під постійним жорстким державним контролем в усіх аспектах своєї діяльності на території України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року : Закон України від 18 жовтня 2005 р. № 2982-IV // ВВР. – 2006. – № 1. – Ст.17. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24 червня 2004 року № 1877-IV // ВВР. – 2004. – № 49. – Ст. 527. Зі змінами станом на 20.12.2016 р. // ВРУ. Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24 червня 2004 року № 1877-IV // ВВР. – 2004. – № 49. – Ст. 527. Зі змінами станом на 20.12.2016 р. // ВРУ. Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Щекович О.С. Використання зарубіжного досвіду державного регулювання економіки АПК в Україні / О.С. Щекович // Економіка АПК. – 2009. – № 1. – С. 140–146.
5. Борнякова Е.В. Международный опыт государственной помощи сельскому хозяйству / Е.В. Борнякова // Экономика и право; Вестник Удмуртского ун-та. – 2011. – Вып. 2. – С. 10–15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://vestnik.udsu.ru/2011/2011-022/vuu_11_022_02.pdf.
6. Пономаренко С.В. Форми і методи регулювання розвитку сільського господарства: світовий досвід / С.В. Пономаренко // Науковий вісник ЧДІЕУ № 4(20), 2013. – С. 48–52.
7. Попов В.М. Сучасні особливості фінансового забезпечення (інвестування та кредитування) сільського господарства / В.М. Попов // Кіровоградський національний технічний університет, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_22%282%29_ekon/stat_20_1/27.pdf.
8. Попов В.М. Сучасні особливості фінансового забезпечення (інвестування та кредитування) сільського господарства / В.М. Попов // Кіровоградський національний технічний університет, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_22%282%29_ekon/stat_20_1/27.pdf.
9. Барановський І.М. Зарубіжний досвід кредитування сільськогосподарських товаровиробників / І.М. Барановський // Науковий вісник національного аграрного університету. – 2008. – № 119. – С. 236–240.
10. Матеріали офіційного сайту Національного банку України. – 2011-2016 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua>.
11. Стегней М.І. Формування фінансово-кредитного забезпечення та інвестиційної політики аграрних підприємств в сучасних умовах господарювання : автореф. дис... канд. екон. наук: спец. 08.00.04 «Економіка та управління підприємствами (економіка сільського господарства і АПК)» / М.І. Стегней // Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Півден. філіал «Крим. агротехнол. ун-т». – Сімферополь, 2009. – 20 с.
12. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 7 грудня 2000 р. № 2121-III // ВВР. – 2001. – № 5-6. – Ст. 30 Зі змінами станом на 15.11.2016 р. // ВРУ. Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.