

Резюме

В статье рассматриваются вопросы систематизации и кодификации нормативно-правового массива отечественного административного процедурного законодательства, анализируются позиции отечественных и зарубежных исследователей относительно определения основных положений проекта Административно-процедурного кодекса Украины (административной процедуры и административного производства, индивидуальных административных актов), акцентируется внимание на необходимости учета рекомендаций и результатов исследований, проведенных под эгидой Совета Европы относительно введения в деятельность публичной администрации принципов администрации.

Summary

In the article have been described the issues of sistematzation & codification of the legal normative massive of domestic administratve procedural legislation, & analyzed positions of domestic and foreign scientists as to definitions used in the draft Administrative procedural code of Ukraine (esp. to: administrative procedures & administrative proceedings, individual administrative acts etc.). Special attention has been drownto modern recommendations & achievements of the complex research performed under guidance of the Council of Europe devoted to the issues of good administration principles implementation in the activities of public administration.

Отримано 7.07.2009

Н. А. БЕРЛАЧ

Наталія Анатоліївна Берлач, кандидат економічних наук, доцент Київського національного університету внутрішніх справ

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

Сільське господарство є однією з найперспективніших галузей економіки України, але для свого успішного функціонування потребує зваженої та збалансованої підтримки держави. Така підтримка має базуватися на засадах доцільності, вмотивованості, оперативності, об'єктивності та відповідності заздалегідь визначеній концепції.

Спершу розглянемо передумови, які зумовлюють розгляд даного питання зокрема та концепції державної підтримки сільського господарства загалом. Отже, особливістю АПК є рівень еластичності попиту на продукцію даної галузі. Доведено, що цей попит нееластичний, коефіцієнт еластичності приблизно складає 0,25, що означає: щоб продати сільгосппродукції більше на 10% слід знизити ціни на неї на 40 %. Таке співвідношення між обсягами реалізації і ціною лежить в основі такого судження: фермерові (сільгоспвиробнику) не вигідно нарощувати виробництво своєї продукції, тому що реалізація більшого обсягу продукції буде приносити йому менший доход¹.

Однак суспільство, носієм інтересів якого є держава, потребує збільшення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції. Таким чином, щоб зацікавити фермера виробляти більший обсяг продукції, держава змушена покривати його збитки від цього, тобто надавати йому дотацію. Тому існує об'єктивна потреба у підтримці державою сільськогосподарських виробників.

Форми ж такої підтримки поділяють на прямі (пряме дотування або ж надання субсидій виробникам сільськогосподарської продукції) та непрямі (наукове обслуговування сільськогосподарських виробництв, пільгове кредитування, встановлення граничних цін на сільськогосподарську продукцію і т.д.) Тому актуальність даної статті полягає в необхідності визначення найдієвіших та доцільних форм державної підтримки АПК.

© Н. А. Берлач, 2009

Відтак, метою даної статті є визначення принципів та основних напрямів, за якими задля якісного розвитку АПК України має надалі проводитися державна підтримка даної галузі.

Дослідженню проблем, що виникають при реалізації державної підтримки в АПК, займалися такі вітчизняні вчені як В. Горіславська, Б.К. Супіханов, І.М. Титарчук, А. Янчук. Разом із тим, можна вказувати на відсутність спеціальних підходів, які б визначали основні концептуальні засади підтримки АПК, а також вплив на цей процес зовнішніх факторів, а саме – вступ до СОТ, кризові явища в українській економіці, що значним чином зачіпають сільськогосподарську галузь.

З кожним днем стає все зрозуміліше, що в нинішніх умовах наголос потрібно робити не на прямих дотаціях сільськогосподарським виробникам, а процесі впровадження державою заходів щодо опосередкованого впливу на АПК, а саме: проведення політики захисту національного товаровиробника, гармонізації нормативних документів, норм і правил України з міжнародними стандартами, будівництва тваринницьких комплексів, стимулювання виробництва якісного молока і м'яса, передачі у лізинг чистопорідної племінної худоби, скороченню термінів видачі документів під час здійснення експорту сільськогосподарської продукції, сприяння розвитку кооперації особистих селянських господарств з сільськогосподарськими підприємствами у вирощуванні сільгосппродукції, забезпечення проведення на місцевих ринках щотижневих ярмарків-продажів сільськогосподарської продукції за участю громадян².

Проте, на нашу думку, такі заходи дадуть позитивний ефект лише в тому випадку, коли в аграріїв буде можливість покращення власної матеріально-технічної бази та поповнення оборотних коштів, для чого потрібні кредитні ресурси, забезпечити які може банківський сектор.

Визначаючи роль держави в цьому процесі можна визначити її як вирішальну, адже компенсуючи частину процентної ставки по кредитах для підприємств АПК, держава виступає каталізатором усього процесу кредитування сільського господарства. Система здешевлення процентної ставки за рахунок державного бюджету довела свою ефективність, оскільки значно зросла сума кредитних ресурсів у галузь і спостерігається її загальний розвиток. Так, за інформацією МінАП станом на 18 грудня 2008 р. підприємства АПК залучили кредити на загальну суму майже 16,6 млрд. грн., що на 44 % більше, ніж за аналогічний період 2007 р.³

Однак, аналізуючи статті Державного бюджету 2009 р., можна спостерігати значні зміни у порівнянні з бюджетом попереднього року, і не тільки витрат щодо компенсування кредитів АПК.

Загальні витрати по статті «Здійснення фінансової підтримки підприємств Агропромислового комплексу через механізм здешевлення кредитів» у бюджеті 2008 р. склали 1,350 млрд. гривень. Дана стаття у Законі «Про державний бюджет 2009 року» передбачає фінансування лише у розмірі 300 млн. гривень. Таке значне скорочення можна пояснити не тільки кризою економіки України та зменшенням бюджетних надходжень, а й тим, що використання коштів у 2008 р. для компенсації процентних ставок по кредитах з'явилося значно меншим, ніж прогнозувалось. Так, зі слів Міністра аграрної політики Юрія Мельника на 1 листопада минулого року підприємствам АПК на здешевлення кредитів було надано 650 млн. із запланованого 1,350 млрд. гривень. Але скорочення фінансування в бюджеті 2009 р. є більш значним ніж сума компенсації виплачених на 01/11/2008.

З іншого боку, у бюджеті 2009 р. встановлено, що із Стабілізаційного фонду сума у розмірі 2,2 млрд. гривень призначається для заходів на здешевлення кредитів, фінансування інвестиційних проектів та підтримку окремих проектів в агропромисловому комплексі (стаття 76 бюджету-2009). Інше питання, що фонд ще потрібно наповнити коштами.

Надзвичайно важливим фактором для функціонування системи здешевлення кредитів є її впровадження також на пролонговані кредити. На кінець січня банками пролонговано кредитів на 1 млрд. гривень із загальної кількості 4 млрд. гривень. Згідно із заявами прем'єр-міністра України тільки ті банки зможуть отримати рефінансування від НБУ, які продовжать термін дії кредитів для підприємств АПК.

Український уряд 26.02.2009 прийняв Постанову «Про затвердження Порядку використання у 2009–2013 роках бюджетних коштів, що спрямовуються на підтримку підприємств агропромислового комплексу через механізм здешевлення кредитів», в якій детально визначено механізм використання у 2009–2013 роках коштів, що спрямовуються на часткову компенсацію відсоткової ставки за залученими підприємствами агропромислового комплексу кредитами⁴.

Повертаючись до бюджету-2009, можна констатувати, що втричі зменшилась пряма фінансова підтримка фермерських господарств (код статті 2801230), тобто із 60 млн. у 2008 до 20 млн. у цьому році⁵.

Виходячи зі сказаного, можна підсумувати, що, враховуючи нестабільну економічну ситуацію в країні, все ж здійснюється поступовий перехід від прямих форм підтримки АПК до непрямих, які найбільше проявляються у пільговому кредитуванні аграріїв.

Ми приділяємо таку значну увагу ролі держави в кредитуванні сільськогосподарських виробників тому, що саме така форма стимулювання є найефективнішою як для держави, яка не може повністю задовольнити всі потреби аграріїв за власний коштів, так і для окремого виробника, який отримавши кредитні кошти, буде більш ефективно їх використовувати, адже кредит – це зобов'язання боржника, що реалізується на засадах відплатності⁶.

На противагу згаданому ринковому засобу інвестицій, розглянемо механізм дотування, який, як відомо, здійснюється на умовах беззворотності. Для цього розглянемо Постанову Кабінету міністрів України «Про внесення змін до Порядку використання у 2008 році коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку тваринництва» від 6 серпня 2008 р., що передбачає збільшення розміру дотацій для сільгосппідприємств за вирощену і реалізовану худобу. Наприклад, за молодняк великої рогатої худоби з бюджету виплачують 1,9–2,9 грн за кілограм живої ваги, за свиней – 1,4 грн.

Окрім цього, для сільгосппідприємств збільшено розмір дотацій за домашню птицю: кури – 0,65 грн, качки, гуси, індички – 0,9–1,4 грн. Документ постанови також доручив Міністерству аграрної політики України подати в Міністерство фінансів пропозиції щодо перерозподілу 280 млн. грн на виплату дотацій сільгоспвиробникам⁷.

Втім, експерти вже одразу після прийняття цього документа прогнозували, що дотації у сумі 0,35–2,9 грн не стимулюватимуть розвиток тваринництва в Україні належною мірою.

Наразі можемо підтвердити побоювання експертів щодо неефективності таких заходів – реалізація худоби та птиці у живій вазі вцілому по країні з початку року впала майже на 6 %⁸. Звичайно, це можна частково пояснити кризовими явищами в українській економіці, але криза не створює проблем у системі управління, а лише викриває її недоліки. Тому головна причина такого спаду, на нашу думку, все ж полягає в невірному обраній концепції державної підтримки сільського господарства.

Варто зауважити, що загальним недоліком аналізованої системи підтримки сільськогосподарських товаровиробників є переважання компенсаційно-витратного підходу до розподілу фінансових ресурсів, який не пов'язаний з показниками ефективності господарювання. Це призводить до того, що кошти використовуються нераціонально і не стимулюють розширене відтворення. Часто збиткові або низькорентабельні підприємства отримують значні суми з бюджету порівняно з іншими підприємствами, в тому числі рентабельними. У цьому випадку ще раз можна зауважити на певній перевазі пільгового кредитування виробників сільськогосподарської продукції, які розуміючи необхідність та неминучість повернення залучених коштів, будуть більш ефективно їх використовувати.

Серед непрямих заходів впливу держави на підприємства АПК також можна виділити наступні:

а) безоплатне наукове обслуговування сільськогосподарських виробництв (дослідницька робота щодо створення високоврожайних культур та високопродуктивних порід худоби) тощо.

б) списання (реструктуризація) їх боргів;

в) встановлення граничних цін (нижньої межі) на окремі види сільськогосподарської продукції⁹.

Варто зауважити, що перші два способи поки що не мають чітко встановленої процедури застосування. Хоча їх ефективність і не викликає сумніву, на нашу думку, слід більш ґрунтовно розглянути ефективність та доцільність останнього методу державної підтримки АПК.

Зарубіжний досвід доводить, що держава за допомогою цінового регулювання і квотування обсягів товаровиробництва безпосередньо підтримує рівень доходності сільськогосподарських підприємств, обмежує рівні ринкових цін монополістів введенням жорсткого антимонопольного законодавства тощо. Інакше кажучи, ні в США, ні в країнах ЄС, ні в Японії ринкової анархії в цьому відношенні не допускається: тут функціонує чіткий економічний механізм, який оптимізує дію ринкових і державних регуляторів.

В Україні державне встановлення граничних цін регулюється Законом України «Про державну підтримку сільського господарства України», що закладає основи державної політики у різних сферах державного управління щодо стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції та розвитку аграрного ринку, а також забезпечення продовольчої безпеки населення¹⁰.

Слід зауважити, що основна роль в цьому акті надана саме ціновому регулюванню, як формі підтримки АПК.

На нашу думку така односторонність не дасть змоги належним чином стимулювати сільськогосподарське виробництво, адже можливість продвигати продукцію з'являється у виробників вже після значних капіталовкладень, нарощення потужностей потребує значних витрат, які не можуть бути забезпечені лише виручкою від продажу. Попри це, жодним чином ми не применшуємо значимості та ефективності цінового регулювання як засобу підтримки АПК зі сторони держави, зазначаючи лише, що він буде ефективним при переоснащенню та сталому способі ведення сільського господарства.

Здійснювати в країні активний вплив на формування цін і доходів сільськогосподарських товаровиробників, щоб вони могли здійснювати нормальний відтворювальний процес випуску продукції за структурою і якістю, що відповідає попиту споживачів. Для цього, за прикладом економічно розвинутих країн ЄС і США, слід ввести певні обмеження рівнів цін на основні сільськогосподарські продукти. Законодавчо треба передбачити, що будь-який оптовий покупець, незалежно від характеру його діяльності, форми власності і посередницької діяльності, не має права оплачувати куплену продукцію за ціною нижче ціни підтримки, яка дорівнює нормативу собівартості і мінімального прибутку¹¹.

Аналіз показує, що заходи державної підтримки здійснюються безсистемно, не прив'язані до конкретних трансформаційних перетворень, які необхідно здійснювати в аграрному секторі. З поля зору держави виключається формування сприятливого ринкового середовища. Відсутність системи взаємопов'язаних заходів знецінює і ті з них, які в системі могли б бути ефективними (пільгове кредитування, дотації). Тому необхідно впровадити механізм державної підтримки, який би включав підтримку виробництва, підтримку створення ринкової інфраструктури та регулювання доходів товаровиробників у взаємозв'язку з підтримкою формування сприятливого життєвого середовища на селі. Для реалізації цього розроблена концепція механізму державної підтримки сільського господарства України, яка забезпечує трансформаційні перетворення комплексного системного характеру галузі та в сільському господарстві.

Таким чином, враховуючи обмеженість бюджетних коштів, слід обирати найприйнятніший варіант державної підтримки доходів сільськогосподарських товаровиробників, який би, з одного боку, стимулював їх до здійснення структурних змін і запровадження більш ефективних технологій, а з іншого – не потребував би великих сум бюджетних коштів, особливо для нерентабельних підприємств.

¹ Макконнел С., Брю Л. Економікс. – М., 1992: В 2 т. – Т. 1.

² Указ Президента України «Про деякі заходи щодо поліпшення фінансового стану аграрного сектору економіки та розвитку тваринництва» від 29 травня 2009 року // Офіційне Інтернет-представництво Президента України <http://www.president.gov.ua/documents/9365.html>

³ Офіційний сайт Міністерства аграрної політики // <http://www.minagro.gov.ua/page/?n=7273>

⁴ Постанова Кабінет Міністрів України «Про затвердження Порядку використання у 2009-2013 роках бюджетних коштів, що спрямовуються на підтримку підприємств агропромислового комплексу через механізм здешевлення кредитів» від 26.02.2009 // Офіційний вісник України від 10.03.2009 – 2009, № 15, С. 26. – Ст. 479, код акта 45930/2009

⁵ Закон України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» від 26.12.2008 // Відомості Верховної Ради України від 15.05.2009 – 2009 р. – № 20 (№ 21–22). – С. 680, Ст. 269.

⁶ Янчук А., Горіславська В. Правове регулювання як спосіб удосконалення кредитного ринку в АПК України / Горіславська В. Янчук // Підприємництво, господарство і право / Ін-т приватного права і підпр-ва АПРН України та інш.. – Київ, 2002. – № 1. – С. 25-27.

⁷ Постанова Кабінет Міністрів України «Про внесення змін до Порядку використання у 2008 році коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку тваринництва» від 06.08.2008 // Офіційний вісник України від 22.08.2008 – 2008. – № 60. – С. 21. – Ст. 2037, код акта 43960/2008.

⁸ Офіційний сайт Міністерства аграрної політики // <http://minagro.kiev.ua/page/?2543>

⁹ Титарчук І. М. Державна підтримка розвитку сільського господарства / І. М. Титарчук. // Дніпропетровська державна фінансова академія Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії. – Дніпропетровськ, 2005. – № 2. – С. 72-79.

¹⁰ Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24.06.2004 // Відомості Верховної Ради України від 03.12.2004 – 2004. – № 49. – Ст. 527.

¹¹ Супіханов Б. К. Розвиток державної аграрної політики у підвищенні ефективності сільськогосподарського виробництва / Б. К. Супіханов. // Економіка АПК / Мін. аграрн. політики України; Ін-т аграрної економіки УААН. – Київ, 2007. – № 8. – С. 3-7.

Резюме

В статті на основі нормативно-правових актів, статистических матеріалів и теоретических разработок проанализировано форми государственной поддержки АПК Украины. Определены основные преимущества и недостатки каждой из них. Обоснована концепция дальнейшего развития государственной поддержки сельского хозяйства Украины. Рассмотрен международный опыт решения аналогичных проблем.

Summary

In the article on the basis of normativno acts, statistical materials and theoretical developments the forms of state support of APK of Ukraine are analysed. Basic advantages and failings are certain to each of them. Conception of further development of state support of agriculture of Ukraine is grounded. Considered international experience of decision of analogical problems.

Отримано 22.06.2009

Л. Д. МЕНІВ

*Любов Дмитрівна Менів, аспірант
Національного університету державної
податкової служби України*

СУБ'ЄКТИВНА СТОРОНА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОРУШЕНЬ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ

Суспільна шкідливість адміністративних порушень законодавства про захист прав споживачів не може бути в повному обсязі розглянута без характеристики суб'єктивної сторони даних протиправних діянь. Оцінка суб'єктивної сторони адміністративних порушень законодавства про захист прав споживачів дозволяє визначити суспільну шкідливість цього виду адміністративних правопорушень, класифікувати їх, застосувати адміністративну відповідальність.

© Л. Д. Менів, 2009