

УДК 349.42

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.9.16>**Олена Гафурова,***докт. юрид. наук, професор,**професор кафедри аграрного, земельного та екологічного права**імені академіка В. З. Янчука**Національного університету біоресурсів і природокористування України***Оксана Мальчик,***студентка магістратури юридичного факультету**Національного університету біоресурсів і природокористування України*

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ОПТОВИХ РИНКІВ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ

У статті проведено науково-теоретичний аналіз правових засад державної підтримки оптових ринків сільськогосподарської продукції. Звертається увага на генезу законодавства, становлення якого відбувається із 1997 року по 2009 рік, яким датується прийняття профільного номативно-правового акта. Зазначається, що у законодавстві неодноразово змінювалися підходи до необхідності державної фінансової підтримки таких суб'єктів господарювання: від декларування принципу самокупності та фінансування їхнього розвитку за рахунок недержавних джерел до необхідності безпосередньої фінансової участі держави у їх створенні. При цьому скористатися заходами такої підтримки змогли далеко не всі з них, оскільки аналіз бюджетного законодавства показав, що гроші виділялись нерегулярно, а саме після прийняття профільного закону. Звертається увага на адресність отримання матеріальної допомоги із Державного бюджету України, що нашоєхує на роздуми щодо лобювання інтересів окремих суб'єктів господарювання. Крім того, розглядається питання щодо доцільності надання комерційним посередникам державної фінансової підтримки нарівні із сільськогосподарськими товаровиробниками. Особлива увага приділяється розгляду проблеми формування земельної ділянки для розміщення інфраструктури вищезгаданих ринків, які потребують великих масивів. Звертається увага на градацію орендної плати за користування землями державної та комунальної власності, що передбачені податковим законодавством, та несумірність плати оптовими ринками сільськогосподарської продукції із прибутками. Так, для їх функціонування законодавець «забезпечує» поступове знищення земель сільськогосподарського призначення, сприяючи оптовим ринкам сільськогосподарської продукції в отриманні таких земель з метою, не пов'язаною із товарним сільськогосподарським виробництвом; дозволяючи не здійснювати відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва та не гарантуючи належних надходжень до місцевих бюджетів. У статті привертається увага до актуального стану створення та функціонування мережі оптових ринків сільськогосподарської продукції.

Ключові слова: оптовий ринок сільськогосподарської продукції, державна фінансова підтримка, сільськогосподарський товаровиробник, сільськогосподарська продукція, земельна ділянка сільськогосподарського призначення.

Постановка проблеми. Метою створення оптових ринків сільськогосподарської продукції (далі – ОРПС) є формування ефективного ринкового механізму реалізації сільськогосподарської продукції та продуктів її переробки товаровиробниками всіх форм власності; справляння позитивного впливу на якість продукції, рівень її кінцевої ціни та задоволення потреб споживачів; сприяння конкуренції на споживчому ринку [1, с. 2]. ОРПС є важливим елементом аграрного ринку, що покликаний виконувати посередницьку функцію між сіль-

ськогосподарськими товаровиробниками та покупцями [15].

З метою прискорення формування інфраструктури аграрного ринку, створення умов для надійного ресурсного забезпечення виробництва і реалізації сільськогосподарської продукції та продовольства, сприяння розвитку підприємництва ваг аграрному секторі економіки законодавством України встановлювалося, що мережа підприємств, які здійснюватимуть оптову торгівлю сільськогосподарською продукцією (оптові продовольчі ринки, постійно діючі ярмарки-виставки,

аукціони живої худоби з використанням наявної виробничої бази племінних, відгодівельних та м'ясопереробних підприємств тощо), має бути створена в містах з кількістю населення понад 100 тисяч чоловік (п. 1 Указу Президента України від 6 червня 2000 р. № 767 «Про заходи щодо забезпечення формування та функціонування аграрного ринку»). Визначена надалі Державною цільовою програмою створення ОРСП, затвердженою постановою КМУ від 3 червня 2009 р. № 562, кількість ОРСП мала становити 25. На жаль, такої кількості ОРСП створено не було. Враховуючи все вищезазначене, особливої актуальності набуває дослідження правового регулювання державної підтримки цих суб'єктів господарювання.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням правового регулювання функціонування аграрного ринку, у тому числі й ОРСП, присвячені роботи таких вчених, як: О. М. Батигіна [2; 3], М. Я. Ващишин [4], Т. В. Курман [8], С. І. Марченко [9], І. О. Погляда [11] та інших.

Мета статті полягає у проведенні науково-теоретичного аналізу правових засад державної підтримки оптових ринків сільськогосподарської продукції. Особлива увага приділяється питанням правового регулювання державної фінансової підтримки таких ринків і доцільності виділення земель сільськогосподарського призначення під їх інфраструктуру.

Виклад основного матеріалу. Правова основа для створення та функціонування ОРСП була закладена постановою КМУ від 19 березня 1997р. «Про заходи щодо створення оптово-продовольчих ринків, організації закупівель сільськогосподарської продукції в господарствах приватного сектору, реформування системи споживчої кооперації». Серед заходів, встановлених цим документом, передбачалося, зокрема, розроблення проекту постанови про основні положення щодо формування ринково орієнтованої оптової торгівлі (п. 2), розроблення та затвердження Примірного положення про оптово-продовольчий ринок (п. 4). Слід звернути увагу, що Основними напрямками створення та функціонування оптових продовольчих ринків (далі – ОПР), схваленими постановою КМУ від 9 червня 1999 р. № 997, передбачалося, що діяльність таких суб'єктів господарювання провадиться за принципом самоокупності. Фінансування розвитку ОПР має здійснюватися в основному за рахунок недержавних джерел. Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування повинні сприяти залученню інвестицій (вітчизняних

та іноземних), а також вільних коштів населення. Вже у Державній цільовій програмі створення ОРСП, затвердженій постановою КМУ від 3 червня 2009 р. № 562¹, державна політика щодо розвитку вказаних ринків кардинально змінилася. Адже на створення мережі оптових ринків, зокрема, за рахунок коштів державного бюджету мало бути виділено 1200 млн грн.

Натепер правові засади організації діяльності ОРСП, а також їх державної підтримки встановлені Законом України від 25 червня 2009 р. «Про оптові ринки сільськогосподарської продукції». Зупинимося лише на характеристиці деяких із заходів державної підтримки ОРПС.

Насамперед хотілось би зазначити, що важлива роль ОРСП визначається шляхом законодавчого забезпечення їхньої діяльності, в тому числі як підприємств агропромислового комплексу, що продовжують процес виробництва сільськогосподарської продукції, обслуговують інших виробників сільськогосподарської продукції шляхом забезпечення обігу такої продукції (ст. 10). Практично законодавець ставить ОПРС в один ряд із сільськогосподарськими товаровиробниками. При цьому, згідно з постановою КМУ від 11 лютого 2010 р. № 141, набути статус ОРСП може будь-яка юридична особа. У науковій літературі зверталася увага на необхідність встановлення у законодавстві обов'язкової квоти щодо кількості сільськогосподарських товаровиробників у складі засновників такого ринку. Інакше виникає можливість створювати їх тільки посередниками-перекупниками, які навряд чи будуть думати про інтереси сільськогосподарських товаровиробників [3, с. 164]. Саме така ситуація склалася в реаліях сьогодення. Відповідно, виникає питання щодо доцільності забезпечення державної підтримки суб'єктів господарювання, які є звичайними комерційними посередниками та жодним чином не сприяють діяльності сільськогосподарських товаровиробників.

Розглянемо, яким чином реалізуються на практиці положення Закону України «Про оптові ринки сільськогосподарської продукції», що стосуються надання державної фінансової підтримки ОРСП, зокрема, у період їх становлення. Така підтримка надається для: 1) компенсації витрат, пов'язаних із: розробленням проектно-кошторисної документації, в тому числі на роботи з будівництва об'єктів інфраструктури оптових ринків; будівництвом під'їзних шляхів

¹ Постанова втратила чинність на підставі Постанови КМУ від 22 червня 2011р. № 704.

до території оптового ринку, мереж водотока електропостачання, інших комунікацій загального призначення; викупом земельних ділянок, об'єктів виробничого і невиробничого призначення, торговельних та адміністративних будівель (приміщень), інших об'єктів інфраструктури з метою розміщення та забезпечення функціонування оптових ринків; створенням (впровадженням) системи інформаційного забезпечення діяльності оптових ринків; 2) виплати компенсації у розмірі до 50 відсотків обсягу видатків на придбання устаткування й обладнання, в тому числі іноземного виробництва, для комплектування та облаштування оптових ринків та видатків на оплату будівельно-монтажних або інших робіт, товарів і послуг, пов'язаних із будівництвом оптових ринків (п. 5 Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання фінансової підтримки для створення оптових ринків сільськогосподарської продукції», затвердженого постановою КМУ від 29 вересня 2010 р. № 893). Слід зазначити, що вказані заходи державної підтримки здійснювалися лише у 2010 та 2011 роках. Так, згідно із законами України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 23 грудня 2010 р. та «Про Державний бюджет України на 2012 рік» від 22 грудня 2011 р. з Державного бюджету України на безповоротній основі було виділено кошти у сумі 10 000 тис. грн. (код програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету 2801520) (Додаток № 3) та відповідно 200 000 тис. грн. (код програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету 2801520) (Додаток № 3). У цей період часу діяли лише ТЗОВ «РСРП «ШУВАР» (отримав статус ОРСП відповідно до свідоцтва про надання юридичній особі статусу ОРСП № 1 від 15 вересня 2009 р. [10]) та ТОВ «Ринок сільськогосподарської продукції «Столичний» (zareestrovаний як ТОВ від 22.06.2010 [17], проте згодом набув статусу ОРСП [14, с. 17]). Таким чином, простежується тенденція щодо лобювання на рівні держави інтересів саме цих суб'єктів господарювання. Адже реальні заходи державної фінансової підтримки стосувалися насамперед вже діючих ОРСП. Слід вказати також, що значні матеріальні ресурси, які було вкладено у створення ОРСП, себе не виправдали. Так, наприклад, «РСРП «Столичний» має заборгованість перед своїми контрагентами у сумі 13 200 000,00 грн. та податковий борг перед державою у сумі 83 265 грн. За даними Єдиного державного реєстру судових рішень, відкрито справу про банкрутство та введено процедуру розпоря-

дження майном щодо ТОВ «РСРП «Столичний» за заявою ТОВ «С І А», ТОВ «Сучасні ринкові інновації» від 10 березня 2020 р. [16].

Станом на 2017 рік утворено 12 ОРСП, частково введено в експлуатацію 4 ринки [5, с. 202]. Зокрема, в м. Львові, Херсонській, Полтавській та Хмельницькій областях функціонують оптові ринки плодоовочевої продукції, у м. Жашкові Черкаській області – ринок «Чародій», перший і поки що єдиний в Україні ринок оптової торгівлі худобою, вирощеною в основному в особистих селянських та дрібнотоварних господарствах [1, с. 4]. Враховуючи зазначене, говорити про створення цілісної мережі ОРСП по всій Україні ще зарано. Більше того, функціонування деяких із них під загрозою («РСРП «Столичний» (як вже зазначалося вище, щодо нього відкрито справу про банкрутство), ОРСП «Господар», який зараз не функціонує у зв'язку з політичною ситуацією на Сході нашої країни) [6, с. 7].

Закон України «Про оптові ринки сільськогосподарської продукції» встановлює, що законами про оподаткування можуть передбачатися пільги або спеціальний режим оподаткування діяльності ОРСП. Крім того, органи місцевого самоврядування у межах своїх повноважень можуть надавати ОРСП пільги зі сплати місцевих податків і зборів (ст. 14). Але Податковий кодекс України їх не передбачає.

У 2010 р. було розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо надання оптовим ринкам сільськогосподарської продукції пільг зі сплати податків і зборів (обов'язкових платежів)» (далі – проект Закону). Проектом Закону пропонувалося надання пільг оптовим ринкам сільськогосподарської продукції на час їх становлення зі сплати мита, плати за землю, податку на прибуток, податку на додану вартість, орендної плати за землю. Не можна не погодитися з О. М. Батигіною, що розробниками документа фактично запропоновано посередникам надавати більше пільг, ніж безпосереднім виробникам сільськогосподарської продукції. Водночас запропоновані проектом Законом положення щодо пільг в оподаткуванні оптових ринків сільськогосподарської продукції значно зменшать надходження до бюджету порівняно із прогностичними вигодами, які навіть у разі успішного функціонування оптових ринків будуть відчутні лише після закінчення періоду їх становлення [3, с. 167].

Наступне, на що хотілось би звернути увагу, це питання формування земельної ділянки для розміщення інфраструктури ОРСП. Так, серед заходів державної під-

тримки таких ринків законодавством передбачено надання їм земельних ділянок із земель державної та/або комунальної власності; викуп (вилучення) земельних ділянок для суспільних потреб з метою забезпечення їхньої діяльності. Але найцікавішим є питання щодо доцільності використання комерційним посередником, яким виступає ОРСП, земель сільськогосподарського призначення. У науковій літературі неодноразово наголошувалося на необґрунтованості положень Земельного кодексу України, згідно з якими землі під інфраструктурою ОРСП належать до земель сільськогосподарського призначення (п. 6, ч. 2. ст. 22). Так, М. Я. Ващишин звертала увагу на недоцільність розміщення інфраструктури ОРСП на вказаних землях, оскільки цей суб'єкт господарювання використовує землю не як засіб сільськогосподарського товаровиробництва, а як територіальну основу [4, с. 271]. Подібної позиції дотримується і О. М. Батигіна, яка ставить під сумнів виробничий характер ОРСП по відношенню до сільськогосподарського товаровиробництва. Крім того, дослідниця вказує на відсутність у законодавстві норми щодо обов'язковості участі серед його засновників сільськогосподарських товаровиробників, адже це хоч якось би могло пояснити зв'язок із землями сільськогосподарського призначення [3, с. 164-165]. На наш погляд, слід підтримати такий науковий підхід. Більше того, необхідно зазначити, що віднесення земель під інфраструктурою ОРСП до категорії земель сільськогосподарського призначення нівелює принцип їх пріоритетності, закріплений у Земельному кодексі України (ст. 23). До того ж землі сільськогосподарського призначення насамперед виступають основним засобом виробництва в аграрному секторі економіки. І, як слушно зазначає П. Ф. Кулинич, вони можуть використовуватися як просторовий базис для розміщення об'єктів, технологічно тісно пов'язаних із веденням сільськогосподарського виробництва [7, с. 109].

Для функціонування інфраструктури ОРСП необхідний досить великий розмір земельної ділянки. Наприклад, ТОВ «РСП «Столичний» було передано в довгострокову оренду 157,4240 га вартістю 54 767 809, 60 грн. [13, ст. 6]. Із відкритої фінансової звітності вищезазначеного суб'єкта господарювання за 2012 р. випливає, що розмір сплаченої орендної плати становив всього 137 тис. грн. [15, с. 22], що є меншим за 1% (547 678 грн). Цікаво, що на 2020 р. згідно з рішенням Софіївсько-Борщагівської сільської ради від 25 червня 2019 р. № 43, плата за сільськогосподарські

угіддя становить 1 % від нормативної грошової оцінки, а за всі інші (не сільськогосподарські угіддя) – 0,03% від їх нормативної грошової оцінки [12, п. 7.1]. І це при тому, що розмір орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності може становити до 12% від нормативно-грошової оцінки землі (п. 288.5.2 Податкового кодексу України). Тобто «РСП «Столичний»» дістав можливість сплачувати плату за землю у мінімальному розмірі, що є не сумірними з отриманими цим суб'єктом господарювання прибутками.

Будь-який ОРСП, що розміщає свою інфраструктуру на землях сільськогосподарського призначення, мав би здійснювати відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва. Вказані кошти використовуються на освоєння земель для сільськогосподарських потреб, поліпшення відповідних угідь, охорону земель відповідно до розроблених програм та проектів землеустрою, а також на проведення інвентаризації земель, проведення нормативної грошової оцінки землі (п. 2 ст. 209 Земельного кодексу України). Зазначені виплати зараховуються до спеціального фонду місцевих бюджетів (п. 2 ч. 1 ст. 69-1 Бюджетного кодексу України). Але від цього виду платежів ОРСП звільнено (п. 1 ст. 208 Земельного кодексу України).

Висновки

Таким чином, необхідно констатувати, що правове регулювання державної підтримки розвитку ОРСП має ряд прогалин та неузгодженостей. По-перше, протягом часу у законодавстві змінювалися підходи до необхідності державної фінансової підтримки таких суб'єктів господарювання: від декларування принципу самокупності та фінансування їхнього розвитку за рахунок недержавних джерел до необхідності безпосередньої фінансової участі держави у їх створенні. При цьому скористатися заходами такої підтримки змогли насамперед два ОРСП. По-друге, залишається не зрозумілим, чому вказані ринки, які є звичайними комерційними посередниками, поставлені законодавцем в один ряд із сільськогосподарськими товаровиробниками? По-третє, створюючи умови для функціонування ОРСП, законодавець «забезпечує» поступове знищення земель сільськогосподарського призначення, адже сприяє ОРСП в отриманні таких земель з метою, не пов'язаною із товарним сільськогосподарським виробництвом; дозволяє не здійснювати відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва та не гарантує належних надходжень до місцевих бюджетів.

Список використаних джерел:

1. Алейнікова О. В. Система оптових ринків сільськогосподарської продукції: необхідність державного регулювання. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 9. С. 1-6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=178> (дата звернення: 05.05.2020).
2. Батигіна О. М. Організаційно-правові питання оптового ринку сільськогосподарської продукції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2007. 19 с.
3. Батигіна О. Особливості правового регулювання оптових ринків сільськогосподарської продукції в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2012. № 3. С. 159-167.
4. Ващишин М. Я. Правове становище оптових ринків сільськогосподарської продукції. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична»*. 2013. № 58. С. 268-273.
5. Грецька Н.А. Регулювання розвитку оптових ринків сільськогосподарської продукції : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03. Київ, 2017. 371 с.
6. Грецька Н.А. Регулювання розвитку оптових ринків сільськогосподарської продукції : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03. Київ, 2017. 20 с. URL : http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2016/04/Gretska_avtoreferat.pdf (дата звернення: 05. 07. 2020).
7. Земельний кодекс України. Науково-практичний коментар / за заг. ред.. В.І. Семчика. 3-є вид., перероб. і доп. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. 896 с.
8. Курман Т. В. До питання про правове регулювання державної підтримки аграрних товаровиробників. *Проблеми законності* : респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – X. і Нац. юрид. акад. України. 2008. № 97. С. 97-101.
9. Марченко С. І. Організаційно-правові питання товарного сільськогосподарського виробництва в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2008. 210 с.
10. ПРАВИЛА РОБОТИ оптового ринку сільськогосподарської продукції «Шувар» : веб-сайт. URL : <https://shuvar.com/files/rules.pdf> (дата звернення: 15. 03. 2020).
11. Погляда І.О. Правові питання державної підтримки оптових ринків сільськогосподарської продукції. *Теорія і практика правознавства* : електрон. наук. фах. вид. Нац. ун-ту «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». 2013. № 1. С. 1-10.
12. Про затвердження Положення про плату за землю на 2020 р. на території Софіївсько-Борщагівської сільської ради Києво-Святошинського району Київської області : Рішення Софіївсько-Борщагівської сільської ради від 25 червня 2019 р. № 43. URL: <https://sb-rada.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/Скл-8-сес-27-рпш-43-Плата-за-Землю-на-2020-рік-на-території-Софіївсько-Борщагівської-сільської-ради.pdf> (дата звернення: 12.05.2020).
13. Про затвердження технічної документації з нормативної грошової оцінки земельних ділянок, розташованих за межами населених пунктів Києво-Святошинського району» : Рішення Києво-Святошинської районної ради 6 скликання від 28 серпня 2012 р. № 246-19-VI. URL: [https://ksrg.gov.ua/files/Session_19_\(28.08.2012\)/246.pdf](https://ksrg.gov.ua/files/Session_19_(28.08.2012)/246.pdf) (дата звернення: 12.05.2020).
14. Річна інформація емітента цінних паперів за 2012 р. URL: <https://kyivopt.com/assets/files/emitet/za-2012-rik.pdf> (дата звернення: 07.05. 2020).
15. World Union of Wholesale Markets : вебсайт. URL : <http://www.wuwm.org> (дата звернення: 15. 03. 2020).
16. youcontrol.com.ua : вебсайт. URL : <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/87773543/> (дата звернення: 15.03.2020).
17. youcontrol.com.ua : вебсайт. URL : https://youcontrol.com.ua/catalog/company_details/37145646/ (дата звернення: 07.05.2020).

Olena Hafurova, Oksana Malchyk. Legal basis of state support of wholesale markets of agricultural products

The article provides a scientific and theoretical analysis of the legal basis of state support for wholesale markets for agricultural products. Attention is paid to the genesis of the legislation, which dates back to 1997 to 2009, which dates back to the adoption of the relevant legal act. It is noted that the legislation has repeatedly changed the approach to the need for state financial support of such entities: from declaring the principle of self-sufficiency and financing their development from non-state sources to the need for direct financial participation of the state in their creation. At the same time, not all of them were able to take advantage of such support. Because, the analysis of the budget legislation showed that the money was allocated irregularly, namely after the adoption of the relevant law. Attention is paid to the targeted receipt of material assistance from the State Budget of Ukraine, which prompts reflection on lobbying the interests of individual businesses. In addition, the question of the feasibility of providing commercial intermediaries with state financial support along with agricultural producers is considered. Particular attention is paid to the problem of land formation for the location of the infrastructure of the above markets, which require large arrays for the placement of their own infrastructure. Attention is paid to the gradation of rent for the use of state and communal lands, provided by the tax legislation, and the disproportion of payment by wholesale markets for agricultural products with profits. Thus, for their functioning, the legislator "ensures" the gradual destruction of agricultural land. After all, it contributes to the wholesale markets of agricultural products in obtaining such lands for a purpose not related to commodity agricultural production; allows not to compensate for losses of agricultural production and does not guarantee adequate revenues to local budgets. The article draws attention to the current state of creation and operation of the network of wholesale markets for agricultural products.

Key words: wholesale market of agricultural products; state financial support; agricultural commodity producer; agricultural products; agricultural land.