

УДК 349.42(476)+341.217(1-67)ЕАЭС

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА: НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА

В. В. САСКЕВИЧ¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Рассматривается правовое закрепление механизма государственной поддержки сельского хозяйства в условиях межгосударственной интеграции в рамках Евразийского экономического союза. На основе анализа соотношения источников права Республики Беларусь, Евразийского экономического союза и его государств-членов выявлены возможные направления совершенствования упомянутого правового механизма. Сформулированы новые выводы, касающиеся проблемы обеспечения согласованности национальных нормативных правовых актов Республики Беларусь и источников права ЕАЭС, гармонизации законодательства государств – членов ЕАЭС о государственной поддержке сельского хозяйства, содержания данного понятия, необходимости изменения правового регулирования государственной поддержки малых форм хозяйствования в сельском хозяйстве.

Ключевые слова: государственная поддержка агропромышленного комплекса; аграрное право; сельское хозяйство; согласованная агропромышленная политика; Евразийский экономический союз.

STATE SUPPORT FOR AGRICULTURE. DIRECTIONS OF THE LEGAL MECHANISM IMPROVEMENT

V. V. SASKEVICH^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliežnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

The work is devoted to the legal mechanism of state support for agriculture in the context of interstate integration within the framework of the Eurasian Economic Union. The purpose of the article is to identify possible ways to improve the legal mechanism mentioned on the basis of an analysis of the correlation between the Belarusian legislation, the Eurasian Economic Union law and member states legislation. As a result of the study, new conclusions were formulated concerning the problem of national Belarusian legislation compliance with obligations within the EAEU, harmonization of the member states law regarding state support for agriculture, the content of this legal concept, the need to change the legal regulation of state support for small farming forms.

Keywords: state support for agriculture; agrarian law; agriculture; agreed (coordinated) agricultural policy; Eurasian Economic Union.

Введение

Сельское хозяйство относится к дотируемым (в первую очередь сельское хозяйство обеспечивает отраслям экономики во многих странах мира. Это объясняется значимостью выполняемых им задач (в первую очередь сельское хозяйство обеспечивает продовольственную и сырьевую безопасность страны), а также неизбежным влиянием на доход-

Образец цитирования:

Саскевич ВВ. Государственная поддержка сельского хозяйства: направления совершенствования правового механизма. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2019;1:119–128.

For citation:

Saskevich VV. State support for agriculture. Directions of the legal mechanism improvement. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2019;1:119–128. Russian.

Автор:

Вероника Васильевна Саскевич – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры экологического и аграрного права юридического факультета.

Author:

Veranika V. Saskevich, PhD (law), docent; associate professor at the department of environmental and agrarian law, faculty of law.
saskevich@bsu.by
<https://orcid.org/0000-0002-6622-0001>

ность отрасли природно-климатических условий, продуктивности и иных особенностей используемых при производстве живых организмов – животных и растений.

Государственная поддержка сельского хозяйства и агропромышленного комплекса (далее – АПК) в Республике Беларусь рассматривается в качестве основы, на которой базируется государственная аграрная политика, повышение эффективности АПК¹. На протяжении длительного времени после обретения Беларусью статуса независимого государства содержание ее аграрной политики в части оказания государственной поддержки сельскому хозяйству определялось органами государственной власти исключительно исходя из национальных интересов и выражалось в нормах белорусского законодательства и ненормативных правовых актах Республики Беларусь. Активное участие Белару-

си в процессах региональной экономической интеграции, в частности, членство в Таможенном союзе, Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) повлекло необходимость принятия на себя ряда обязательств, в том числе и в сфере сельского хозяйства и агропромышленного производства. Закрепление в праве ЕАЭС общих для его государств-членов подходов к осуществлению государственной поддержки сельского хозяйства, установление некоторых ограничений и запретов в части применения мер повлекли необходимость обеспечить согласованность источников права ЕАЭС и национального законодательства государств-членов, гармонизацию последнего. В связи с этим актуальным представляется вопрос о возможных направлениях совершенствования правового механизма государственной поддержки сельского хозяйства и АПК.

Основная часть

В соответствии со ст. 94 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (далее – Договор о ЕАЭС) в рамках ЕАЭС проводится согласованная (скоординированная) агропромышленная политика. Решение задач этой политики по обеспечению справедливой конкуренции между субъектами государств – членов ЕАЭС, в том числе равных условий доступа на общий аграрный рынок, защите интересов производителей государств-членов на внутреннем и внешнем рынках предполагает использование механизмов межгосударственного взаимодействия в области государственной поддержки сельского хозяйства. Соответственно, в рамках ЕАЭС, а значит и в Республике Беларусь, государственная поддержка сельского хозяйства должна осуществляться в соответствии с подходами, изложенными в Протоколе о мерах государственной поддержки сельского хозяйства – приложении № 29 к Договору о ЕАЭС (далее – Приложение № 29). Таким образом, можно говорить о двух уровнях источников правового регулирования государственной поддержки сельского хозяйства в Республике Беларусь: национальное законодательство и источники права ЕАЭС [1, с. 349].

Правом ЕАЭС предусмотрены различные средства обеспечения выполнения обязательств государствами-членами в связи с осуществлении ими государственной поддержки: от уведомлений друг друга и Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) о государственной поддержке сельского хозяйства (планируемой и предоставленной), осуществления ЕЭК мониторинга применения государствами-членами мер государственной поддержки сельского хозяйства и вплоть до мер ответственности (соглас-

но Приложению № 29 государство-нарушитель выплачивает другим государствам-членам компенсацию в размере, равном объему мер, в наибольшей степени оказывающих искажающее воздействие на торговлю, или объему мер, оказывающих искажающее воздействие на торговлю, превышающему разрешенный объем).

При этом во внимание принимается не только фактическая реализация мер государственной поддержки, но и «обеспечение выполнения государствами-членами обязательств по нормативному правовому регулированию государственной поддержки сельского хозяйства, принятых в рамках ЕАЭС» (Положение о проведении мониторинга и сравнительно-правового анализа законодательства государств – членов Евразийского экономического союза в области государственной поддержки сельского хозяйства утверждено Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 ноября 2017 г. № 160). Само существование такого рода обязательств представляется спорным, поскольку государства обязались осуществлять государственную поддержку сельского хозяйства в соответствии с указанными выше подходами, осуществляя деятельность по реализации правовых норм. Наличие в национальном законодательстве положений о государственной поддержке, противоречащих источникам права ЕАЭС либо не в полной мере им соответствующих, свидетельствует не о нарушении обязательств государством-членом, а о необходимости обеспечения системности, согласованности и эффективности правового регулирования, упразднении неработающих положений нормативных правовых актов.

¹О государственной аграрной политике : Указ Президента Респ. Беларусь от 17 июля 2014 г. № 347 [Электронный ресурс] // Эталон-Беларусь. Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

Договором о ЕАЭС на ЕЭК возложено осуществление мониторинга и проведение сравнительно-правового анализа законодательства государств-членов в области государственной поддержки сельского хозяйства на предмет его соответствия обязательствам в рамках союза. Данный вид мониторинга существовал и до возникновения ЕАЭС, на этапе создания Таможенного союза, а в настоящее время его результаты должны рассматриваться в рамках рабочей группы при Консультативном комитете по агропромышленному комплексу не реже одного раза в три месяца, имеют информационный характер и могут использоваться при подготовке обзоров агропромышленной политики в сфере государственной поддержки сельского хозяйства, реализуемой в рамках ЕАЭС. Размещенные в открытом доступе на сайте ЕЭК проекты Обзора государственной политики в сфере агропромышленного комплекса государств – членов ЕАЭС² и Обзора по актуальным и проблемным вопросам реализации согласованной (скоординированной) агропромышленной политики³ не содержат конкретных результатов мониторинга и сравнительно-правового анализа законодательства государств-членов в области государственной поддержки сельского хозяйства на предмет его соответствия обязательствам в рамках союза. По итогам трех лет интеграции лишь отмечается, что «для обеспечения в Союзе прозрачности национальных систем государственной поддержки сельского хозяйства Комиссия на ежегодной основе осуществляет подготовку обзоров о государственной поддержке, которые рассматриваются на заседаниях коллегии Комиссии для последующего направления в правительства государств-членов. Сформированные в аналитических документах выводы предлагаются участникам Союза для руководства при выработке мер по повышению эффективности субсидирования отрасли»⁴.

Вместе с тем, помимо безусловно значимого экономического аспекта – обеспечения эффективности субсидирования сельского хозяйства государств-членов, с 2010 г., когда впервые в границах Таможенного союза начали реализовываться единые подходы к осуществлению государственной

поддержки сельского хозяйства, возникли и до настоящего времени не решены важные задачи правового характера, во многом обуславливающие возможность достижения прозрачности национальных систем государственной поддержки сельского хозяйства. Так, по-прежнему требуется обеспечить, во-первых, согласованность источников права ЕАЭС (ранее Таможенного союза) и национального законодательства государств-членов, регулирующих рассматриваемые отношения, и, во-вторых, гармонизацию законодательства государств-членов в сфере агропромышленного комплекса, в том числе законодательства в области государственной поддержки.

На ЕЭК ст. 95 Договора о ЕАЭС были возложены обязательства по содействию в организации консультаций и переговоров по вопросам гармонизации законодательства государств-членов в сфере агропромышленного комплекса, в том числе законодательства в области государственной поддержки. Результатом, по данным ЕЭК, является то, что были «сформированы единые подходы в области государственной поддержки сельского хозяйства (методология расчета разрешенного уровня мер господдержки, порядок организации и проведения переговоров и консультаций, порядок выплаты компенсации в случае нарушения обязательств, мер господдержки сельского хозяйства, методология по учету влияния различий в условиях экономической деятельности на уровень мер господдержки сельского хозяйства)»⁵.

Согласно Договору о ЕАЭС гармонизация законодательства предполагает сближение законодательств государств-членов, направленное на установление сходного (сопоставимого) нормативного правового регулирования в отдельных сферах. Сегодня сложно говорить о единообразии или сходстве закрепления механизма государственной поддержки сельского хозяйства и АПК в национальном законодательстве и ненормативных правовых актах государств – членов ЕАЭС.

Так, в Республике Армения выделение средств на развитие сельского хозяйства и орошение земель предусматривается в бюджетном законода-

²Обзор агропромышленной политики в сфере агропромышленного комплекса государств – членов ЕАЭС : Проект [Электронный ресурс] // Департамент агропромышленной политики Евразийской экономической комиссии. М., 2018. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_agroprom/agroprom/Documents/Forms/AllItems.aspx (дата обращения: 10.12.2018).

³Обзор по актуальным и проблемным вопросам реализации согласованной (скоординированной) агропромышленной политики : Проект [Электронный ресурс] // Департамент агропромышленной политики Евразийской экономической комиссии. М., 2018. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_agroprom/agroprom/Documents/Forms/AllItems.aspx (дата обращения: 10.12.2018).

⁴Три года интеграции: согласованная агропромышленная политика Евразийского экономического союза / под ред. С. С. Сидорского [Электронный ресурс] // Евразийская экономическая комиссия. М., 2018. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/Pages/Library.aspx> (дата обращения: 07.12.2018).

⁵Обзор по актуальным и проблемным вопросам реализации согласованной (скоординированной) агропромышленной политики : Проект [Электронный ресурс] // Департамент агропромышленной политики Евразийской экономической комиссии. М., 2018. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_agroprom/agroprom/Documents/Forms/AllItems.aspx (дата обращения: 10.12.2018).

тельстве⁶. В нормативных правовых актах установлено, что осуществляется «содействие сельскому хозяйству», «государственная поддержка в сфере сельскохозяйственной кооперации», также определены направления последней⁷. Доступные русскоязычные источники (базы данных, интернет-источники, специальная литература) не позволили выявить и проанализировать механизм использования бюджетных средств, понятие и содержание (меры) государственной поддержки сельского хозяйства и АПК Республики Армения. Так, например, в доступном на русском языке политико-программном документе «Стратегия устойчивого развития села и сельского хозяйства на 2010–2020 гг.» говорится о государственной поддержке села и сельскохозяйственного сектора, определены некоторые ее направления, но механизм ее осуществления практически не раскрывается⁸. Законом Республики Армения «О сельскохозяйственных кооперативах» закреплены направления и меры государственной поддержки сельскохозяйственных кооперативов⁹.

В Законах Республики Казахстан используются понятия «поддержка агропромышленного комплекса», «государственная поддержка субъектов агропромышленного комплекса», «государственная поддержка развития агропромышленного комплекса и сельских территорий»¹⁰. Установлено, что государственное регулирование развития агропромышленного комплекса и сельских территорий осуществляется посредством предпринятия следующих действий: развития кредитования предприятий сферы АПК и сельских территорий, субсидирования, проведения закупочных и товарных интервенций, закупа сельскохозяйственной продукции по гарантированной закупочной цене, создания

специализированных организаций, регулирования экспорта и импорта товаров агропромышленного комплекса, технического оснащения агропромышленного комплекса, информационно-маркетингового обеспечения агропромышленного комплекса, обеспечения ветеринарно-санитарной и фитосанитарной безопасности и т. д. Мероприятия по государственному регулированию агропромышленного комплекса и сельских территорий детализированы на законодательном уровне, финансируются по направлениям, предусмотренным в соответствии с законодательными актами и документами Системы государственного планирования Республики Казахстан. Ежегодные объемы финансирования данных мероприятий устанавливаются законом о республиканском бюджете и решениями маслихатов о местном бюджете на соответствующий финансовый год¹¹.

В Кыргызской Республике на законодательном уровне предусмотрены нормы о государственной поддержке развития агропродовольственного сектора экономики, определены ее направления¹², однако в целом на основе этих норм механизм выявить нельзя. Отдельные законы регулируют отношения, связанные с государственной поддержкой сельских товаропроизводителей для проведения полевых работ¹³, государственными закупками сельскохозяйственной продукции для поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей¹⁴. В целях оказания государственной поддержки субъектам предпринимательства и физическим лицам Кыргызской Республики в своевременном проведении весенне-полевых работ и дальнейшем развитии животноводства, растениеводства и сельскохозяйственной кооперации Правительством Кыргызской

⁶О государственном бюджете Республики Армения 2016 года : Закон Респ. Армения от 19 декабря 2015 г. № ЗР-170 [Электронный ресурс] // БД «Законодательство стран СНГ» / СоюзПравоИнформ. М., 2003–2018.

⁷О сельскохозяйственных кооперативах : Закон Респ. Армения от 30 декабря 2015 г. № ЗР-190 [Электронный ресурс] // БД «Законодательство стран СНГ» / СоюзПравоИнформ. М., 2003–2018.

⁸Стратегия устойчивого развития села и сельского хозяйства Респ. Армения на 2010–2020 гг. : утверждена Постановлением Правительства Респ. Армения 4 ноября 2010 г. № 1476-Н [Электронный ресурс] // Сайт Евразийской экономической комиссии. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/dep_agroprom/sensitive_products/Documents/Стратегия%20устойчивого%20развития%20сельского%20хозяйства%20Республики%20Армения%20на%202010%202020%20гг.pdf (дата обращения: 10.12.2018).

⁹О сельскохозяйственных кооперативах : Закон Респ. Армения от 30 декабря 2015 г. № ЗР-190 [Электронный ресурс] // БД «Законодательство стран СНГ» / СоюзПравоИнформ. М., 2003–2018.

¹⁰О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий : Закон Респ. Казахстан от 8 июля 2005 г. № 66 [Электронный ресурс] // Adilet. Информационно-правовая система нормативных правовых актов Респ. Казахстан. Республиканский центр правовой информации Министерства юстиции Респ. Казахстан, 2012. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000066_ (дата обращения: 10.12.2018).

¹¹О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий : Закон Респ. Казахстан от 8 июля 2005 г. № 66 [Электронный ресурс] // Adilet. Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. Республиканский центр правовой информации Министерства юстиции Респ. Казахстан, 2012. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000066_ (дата обращения: 10.12.2018).

¹²О развитии сельского хозяйства Кыргызской Республики : Закон Кыргызской Республики от 26 мая 2009 г. № 166 : в редакции Закона Кыргызской Республики от 6 июля 2016 г. № 99 [Электронный ресурс] // БД «Законодательство стран СНГ» / СоюзПравоИнформ. М., 2003–2018.

¹³О государственной поддержке сельских товаропроизводителей для проведения полевых работ : Закон Кыргызской Республики от 30 июля 2007 г. № 102 [Электронный ресурс] // БД «Законодательство стран СНГ» / СоюзПравоИнформ. М., 2003–2018.

¹⁴О Государственных закупках сельскохозяйственной продукции для поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей : Закон Кыргызской Республики от 12 августа 2003 г. № 195 [Электронный ресурс] // БД «Законодательство стран СНГ» / СоюзПравоИнформ. М., 2003–2018.

Республики ежегодно утверждаются проекты финансирования сельского хозяйства со сроком реализации 36 месяцев¹⁵. В рамках проектов финансовые средства коммерческих банков и финансово-кредитных организаций предоставляются субъектам предпринимательства и физическим лицам Кыргызской Республики в течение года для развития растениеводства и животноводства по льготным процентным ставкам. Правительство Кыргызской Республики субсидирует расходы коммерческих банков и финансово-кредитных организаций на размещение кредитов по льготным процентным ставкам из средств республиканского бюджета. Финансовая и кредитная поддержка сельскохозяйственных кооперативов осуществляется в соответствии с Концепцией развития сельскохозяйственной кооперативной системы в Кыргызской Республике на 2017–2021 гг., утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 21 апреля 2017 года № 237.

В законодательстве Российской Федерации употребляется понятие «государственная поддержка в сфере развития сельского хозяйства», закреплены ее основные направления: обеспечение доступности кредитных ресурсов для сельскохозяйственных товаропроизводителей, производящих сельскохозяйственную продукцию, осуществляющих ее переработку и оказывающих соответствующие услуги, граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, крестьянских (фермерских) хозяйств, сельскохозяйственных потребительских кооперативов, а также организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих первичную и (или) последующую (промышленную) переработку сельскохозяйственной продукции (в том числе на арендованных основных средствах) и ее реализацию; развитие системы страхования от рисков в сельском хозяйстве; развитие племенного животноводства; развитие элитного семеноводства; обеспечение производства продукции животноводства; обеспечение закладки многолетних насаждений и уход за ними, обновления основных средств сельскохозяйственных товаропроизводителей; проведение мероприятий по повышению плодородия почв; обеспечение устойчивого развития сельских территорий; поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей, осуществляющих производство сельскохозяйственной продукции на неблагоприятных для такого производства территориях и т. д. Средства федерального бюджета, количество которых предусмотрено федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, выделяемые на поддержку развития сельского хозяйства, предоставляются бюджетам

субъектов Российской Федерации в виде субсидий. Цели, основные направления развития сельского хозяйства, финансовое обеспечение и механизмы реализации мероприятий предусматриваются Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия¹⁶.

В Республике Беларусь государственная поддержка АПК регламентируется множеством нормативных правовых актов. В целях развития агропромышленного комплекса и совершенствования механизмов оказания государственной поддержки субъектам, осуществляющим деятельность в области агропромышленного производства, принят Указ Президента Республики Беларусь от 17 июля 2014 г. № 347 «О государственной аграрной политике» (далее – Указ № 347). В документе меры государственной поддержки АПК классифицированы на прямые (реализуемые путем финансирования за счет средств республиканского и (или) местных бюджетов общегосударственных мероприятий, непосредственно субъектов, осуществляющих деятельность в области агропромышленного производства, расходов, связанных с предоставлением названным субъектам субсидий на уплату процентов (части процентов) за пользование кредитами, компенсации потерь банков и ОАО «Банк развития Республики Беларусь» при предоставлении кредитов на льготных условиях) и косвенные (их реализация не предполагает непосредственного финансирования). Нормы Указа № 347 получили детализацию в постановлениях Правительства Республики Беларусь. Реализация прямых мер государственной поддержки осуществляется для достижения целей и задач государственных программ в АПК и в пределах средств, ежегодно определяемых при формировании проектов республиканского и местных бюджетов на очередной финансовый год.

Даже краткий обзор положений законодательства и ненормативных правовых актов государств – членов ЕАЭС о государственной поддержке сельского хозяйства и АПК позволяет рассмотреть вопрос о целесообразности выработки единой концепции (модели) правового регулирования государственной поддержки сельского хозяйства в государствах – членах ЕАЭС, которая опиралась бы на положения Договора о ЕАЭС и источники права Всемирной торговой организации (ВТО), но обеспечивала возможность соблюсти национальные интересы и особенности в области сельского хозяйства и АПК. Следует отметить, что в истории развития межгосударственной интеграции – на этапе существования Евразийского экономического сообщества – уже пред-

¹⁵Об утверждении Проекта «Финансирование сельского хозяйства – 6»: постановление Правительства Кыргызской Республики от 14 февраля 2018 г. № 92 [Электронный ресурс] // БД «Законодательство стран СНГ» / СоюзПравоИнформ. М., 2003–2018.

¹⁶О развитии сельского хозяйства: Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». М., 2019.

принималась подобная попытка. Постановлением Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества от 4 апреля 2008 г. № 9-11 был принят типовой проект законодательного акта «О государственной поддержке и развитии агропромышленного комплекса».

Предполагаемая в соответствии с Договором о ЕАЭС согласованность с правом ЕАЭС и гармонизация законодательства государств – членов ЕАЭС в рассматриваемой сфере в первую очередь затрагивает вопрос о единообразном понимании ключевых правовых категорий, в частности государственной поддержки сельского хозяйства и АПК, однако ни в одном из упомянутых выше законодательных актов не дается определение этого понятия или схожих по содержанию.

В Приложении № 29 к Договору о ЕАЭС под государственной поддержкой сельского хозяйства понимается финансовое содействие, оказываемое правительством, иным государственным органом либо органом местного самоуправления государства – члена ЕАЭС в интересах производителей сельскохозяйственных товаров напрямую либо через уполномоченного агента. Очевидно, что приведенное определение сформулировано достаточно узко и применяется для целей Приложения № 29.

Советский и российский ученый М. И. Козырь отмечал, что «меры государственной поддержки представляют собой сложный экономико-правовой механизм регулирования общественных отношений, посредством которого сельскохозяйственным товаропроизводителям оказывается необходимая для ведения предпринимательской деятельности различная материальная, финансовая и консультативная помощь и поддержка со стороны государства» [2, с. 103].

Еще более широкое определение предлагают В. И. Курило и В. В. Мушенок: под государственной поддержкой сельского хозяйства понимаются «законодательно закрепленные правовые, финансовые и организационные механизмы, благодаря которым аграрным товаропроизводителям оказывается государством необходимая помощь в лице компетентных органов с целью стимулирования производства сельскохозяйственной продукции, развития аграрного рынка и обеспечения продовольственной безопасности населения» [3, с. 24].

В качестве основного признака определяемого понятия О. В. Глеба рассматривает финансирование: «совокупность мер, направленных на оказание сельскому хозяйству за счет бюджетных средств всесторонней помощи как посредством перечисления денежных средств непосредственно сельскохозяйственным товаропроизводителям, так и путем финансирования различных мероприятий по развитию сельской инфраструктуры, подготовке кадров, повышению занятости и пр.» [4, с. 127–128].

Понятие «обязательства государственной поддержки (субсидии)... закрепляющее имуществен-

ный интерес субъектов аграрных отношений» обосновывает В. С. Елисеев [5, с. 256].

Таким образом, в юридической литературе обосновываются как широкий подход, при котором государственная поддержка сельского хозяйства и АПК охватывает в том числе меры организационного, правового, консультационного характера, так и узкий, при котором она понимается только как экономический и финансовый механизм либо обязательство имущественного характера.

Анализ положений Указа № 347 и принятых в его развитие нормативных правовых актов показывает, что в настоящее время преобладает именно узкое понимание государственной поддержки АПК, что вполне согласуется с нормами Приложения № 29. В то же время принятые ранее законодательные акты закрепляют достаточное количество мер преимущественно организационного характера, реализация которых не требует финансовых затрат со стороны государства (либо они совсем несущественны и не могут быть оценены). Так, например, в соответствии со ст. 7 Закона Республики Беларусь от 11 ноября 2002 г. № 149-3 «О личных подсобных хозяйствах граждан», которая называется «Государственная поддержка личных подсобных хозяйств граждан» государство содействует развитию и укреплению личных подсобных хозяйств через:

- создание сельскими (поселковыми), районными исполнительными и распорядительными органами коммунальных унитарных предприятий (с консультационными пунктами и пунктами проката сельскохозяйственной техники и т. п.) по оказанию гражданам, осуществляющим ведение личного подсобного хозяйства, услуг по возделыванию сельскохозяйственных культур и уборке урожая, заготовке кормов, реализации выращенной продукции, заготовке топлива, обработке земельных участков и других услуг;

- оказание помощи в реализации излишков сельскохозяйственной продукции, произведенной в личных подсобных хозяйствах;

- проведение ежегодно мероприятий по профилактике инфекционных и инвазионных заболеваний животных, находящихся в собственности граждан, осуществляющих ведение личного подсобного хозяйства;

- реализацию гражданам, осуществляющим ведение личного подсобного хозяйства, молодняка племенного скота (свиней, крупного рогатого скота, лошадей), птиц, минеральных и органических удобрений, средств защиты растений, посадочного материала сельскохозяйственных культур, комбикормов и зерна на кормовые цели;

- обеспечение потребностей граждан, осуществляющих ведение личного подсобного хозяйства, в сенокосах и пастбищах для личного скота.

В названной статье также установлено, что местные исполнительные и распорядительные ор-

ганы обязаны обеспечить в первоочередном порядке граждан, производящих сельскохозяйственную продукцию, оборудованными в соответствии с техническими требованиями торговыми местами для ее реализации, а также защиту этих граждан от вымогательства и иных преступных посягательств на эту продукцию.

Отметим, что о безвозмездности предоставления услуг или товаров, о реализации их по сниженной цене для граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, в данном случае речь не идет. Большое значение имеет обеспечение доступа к услугам и товарам, торговым местам на рынке, а это может быть сделано посредством принятия государственными органами организационных мер. Еще одним примером можно считать нормы о заключении договора между крестьянским (фермерским) хозяйством и райисполкомом о развитии сельскохозяйственного производства¹⁷.

На наш взгляд, в ходе обновления законодательства Республики Беларусь, регулирующего отношения по поводу оказания государственной поддержки субъектам, осуществляющим деятельность в сфере агропромышленного производства, важно сохранить меры организационного характера, которые можно считать правовыми гарантиями развития сельского хозяйства и сельских территорий. Их необходимо систематизировать, дополнить¹⁸ и закрепить на законодательном уровне. Не вступая в противоречие с нормами международного права, данные положения будут соответствовать принципам аграрного права, в частности «приоритетного развития агропромышленного комплекса и сельских территорий, устойчивого развития аграрного производства и сельских территорий... гармонизации аграрного законодательства с принципами и нормами международного права» [6, с. 259].

Следует обратить внимание и на отдельные проблемные аспекты закрепления и реализации механизмов государственной поддержки АПК в белорусском законодательстве. Так, одним из видов прямых мер государственной поддержки АПК является финансирование общегосударственных мероприятий. Как уже отмечалось, реализация прямых мер государственной поддержки осуществляется для достижения целей и решения задач государственных программ в АПК, в частности Государственной программы развития аграрного бизнеса на 2016–2020 гг., утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь 11 марта 2016 г. № 196.

Указом Президента Республики Беларусь от 25 июля 2016 г. № 289 «О порядке формирования, финансирования, выполнения и оценки эффективности реализации государственных программ» (далее – Указ № 289) введено общее правило о том, что субъекты хозяйствования определяются исполнителями мероприятий государственных программ по результатам конкурсов, проводимых заказчиками этих программ. Документом установлен и ряд исключений из общего правила. В частности, заказчики вправе при необходимости проведения мероприятий, требующих участия субъектов хозяйствования, относящихся к определенной категории в соответствии с актами законодательства, определять без проведения конкурса исполнителей мероприятий, которыми выступают данные субъекты хозяйствования.

Меры государственной поддержки крестьянских (фермерских) хозяйств, закрепленные в частях 3 и 5 ст. 3 Закона Республики Беларусь от 18 февраля 1991 г. № 611–ХІІ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» (далее – Закон «О к(ф)х»), предусмотрены в качестве мероприятий подпрограммы 10 «Развитие и поддержка малых форм хозяйствования» Государственной программы развития аграрного бизнеса в Республике Беларусь на 2016–2020 гг. (далее – подпрограмма 10). Следует отметить, что задача подпрограммы не развитие крестьянских хозяйств как организационно-правовой формы аграрного предпринимательства, а увеличение объемов производства продукции сельского хозяйства в этих организациях. К 2020 г. также ожидается увеличение списочной численности их работников.

Инструкцией о порядке использования средств, направляемых на финансирование Государственной программы развития аграрного бизнеса в Республике Беларусь на 2016–2020 гг., утвержденной постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 9 апреля 2018 г. № 38 (далее – Инструкция № 38), определен внеконкурсный порядок реализации такого мероприятия, как установление границ земельных участков, предоставленных для ведения крестьянских (фермерских) хозяйств. При этом выделение средств республиканского бюджета на разработку проектов внутрихозяйственного землеустройства, оформление документов, удостоверяющих права на земельные участки (ч. 3 ст. 3 Закона «О к(ф)х», Приложение 13 к Государственной программе развития аграрного бизнеса на 2016–2020 гг.), Инструкцией № 38 не предусмотрено.

¹⁷О некоторых мерах по совершенствованию регулирования деятельности крестьянских (фермерских) хозяйств : Указ Президента Респ. Беларусь от 1 апреля 1998 г. № 193 [Электронный ресурс] // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. Минск, 2019.

¹⁸В частности, мерами, предусматриваемыми в государственных программах, периодически принимаемых в целях развития АПК и сельских территорий. Определенное число закрепленных в них мер финансируется за счет собственных средств, например консультационные услуги субъектам, осуществляющим деятельность в области агропромышленного производства.

Согласно Инструкции № 38 получатели средств республиканского бюджета на реализацию такого мероприятия, как обеспечение первичного обустройства крестьянских (фермерских) хозяйств (строительство дорог, линий электропередачи, объектов водо- и газоснабжения, телефонной связи и иных объектов), а также мелиорация земель определяются в порядке, установленном законодательством, т. е. в общем конкурсном порядке. При этом ни у организатора конкурса, ни у конкурсной комиссии нет полномочий по введению дополнительных условий и ограничений в отношении участия в конкурсе (п. 18 Указа № 289, Инструкция о порядке проведения конкурсов по выбору исполнителей мероприятий, утверждена постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 15 августа 2016 г. № 26).

В то же время и в 2017 г., и в 2018 г. к участию в конкурсе допускались лишь крестьянские (фермерские) хозяйства, зарегистрированные в Едином государственном регистре юридических лиц и индивидуальных предпринимателей не позднее 1 января 2015 и 2016 г. соответственно. Такие условия не соответствуют норме ч. 1 ст. 3 Закона «О к(ф)х», предусматривающей оказание государственной поддержки вновь созданным фермерским хозяйствам в течение первого года со дня их создания. Помимо соблюдения требования о выручке, организации должны соответствовать таким требованиям, как среднесписочная численность наемных работников за предшествующий конкурсу год не менее трех человек, отсутствие просроченной задолженности по платежам в бюджет на первое число месяца, предшествующего дню подачи конкурсного предложения¹⁹ [7, с. 279–280].

Выводы

Проведение согласованной агропромышленной политики в рамках ЕАЭС, закрепление в праве ЕАЭС подходов к применению мер государственной поддержки сельского хозяйства обуславливают необходимость совершенствования предусмотренных в национальном законодательстве государственных правовых механизмов такой поддержки в целях обеспечения их согласованности с правом ЕАЭС, гармонизации между собой, прозрачности. Достижение этой цели возможно посредством выработки единой концепции (модели) правового регулирования государственной поддержки сельского хозяйства в государствах – членах ЕАЭС, которая опиралась бы на положения Договора о ЕАЭС и источники права Всемирной торговой организации,

Подпрограммой 10 предусмотрена выплата надбавок к закупочным ценам на сельскохозяйственную продукцию, закупаемую у населения, за счет средств республиканского бюджета. Однако определяющая порядок выплат Инструкция, утвержденная постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь 4 апреля 2018 г. № 35 (далее – Инструкция № 35), на наш взгляд, неоправданно сужает круг лиц, которым может оказываться государственная поддержка. Документ определяет понятие «население» как граждан, ведущих личное подсобное хозяйство. В то же время подпрограмма 10 направлена на создание условий для развития и поддержки малых форм хозяйствования в сельском хозяйстве, к которым относятся не только личные подсобные хозяйства, но и подсобные хозяйства граждан, занимающихся производством продукции сельского хозяйства с использованием земельных участков, предоставленных в соответствии с законодательством об охране и использовании земель [7, с. 280]. С учетом положений земельного законодательства и нацеленности рассматриваемой меры государственной поддержки на осуществляющих сельскохозяйственную деятельность в сельских населенных пунктах и поселках городского типа граждан, представляется оправданным закрепить в Инструкции № 35 тот факт, что под населением понимаются граждане, ведущие личное подсобное хозяйство, а также граждане, зарегистрированные по месту жительства в сельских населенных пунктах и поселках городского типа, занимающихся производством продукции сельского хозяйства с использованием земельных участков, предоставленных в соответствии с законодательством об охране и использовании земель.

но обеспечивала возможность соблюсти национальные интересы и особенности в области сельского хозяйства и АПК.

Как в праве ЕАЭС, так и в белорусском законодательстве последних лет преобладает узкое понимание государственной поддержки сельского хозяйства и АПК. Она рассматривается как экономический и финансовый механизм, элементы которого (меры, мероприятия) имеют стоимостное выражение. В данной ситуации, на наш взгляд, при обновлении правового регулирования рассматриваемых отношений на национальном уровне целесообразно сохранить меры организационного характера, которые в ранее принятых законодательных актах рассматриваются как составляющие

¹⁹Извещения о проведении конкурсного отбора исполнителей мероприятий Государственной программы развития аграрного бизнеса Республики Беларусь на 2016–2020 годы, ответственным заказчиком которых является Минсельхозпрод [Электронный ресурс] // Министерство сельского хозяйства и продовольствия Респ. Беларусь. URL: <http://www.mshp.gov.by/programms/c35cf94064857d14.html> (дата обращения: 10.01.2019).

государственной поддержки сельского хозяйства. Такие меры можно считать правовыми гарантиями развития сельского хозяйства и сельских территорий. Их необходимо систематизировать, дополнить и закрепить на законодательном уровне.

Анализ отдельных элементов национального правового механизма государственной поддержки АПК, направленных на развитие малых форм хозяйствования, свидетельствует о необходимости их совершенствования в связи с несоответствием правоприменительной практики норме закона, наличием противоречий между положениями нормативных и ненормативных правовых актов. Предлагается устранить неоправданное сужение круга субъектов, которым может быть оказана государственная поддержка. Для этого вновь созданным фермерским хозяйствам необходимо предоставить

возможность участвовать в конкурсах по выбору исполнителей таких мероприятий, как обеспечение первичного обустройства организаций (строительство дорог, линий электропередачи, объектов водо- и газоснабжения, телефонной связи и иных объектов), мелиорация земель. Также следует включить граждан, зарегистрированных по месту жительства в сельских населенных пунктах, поселках городского типа, занимающихся производством продукции сельского хозяйства с использованием земельных участков, предоставленных в соответствии с законодательством об охране и использовании земель, в круг субъектов, которым осуществляется выплата надбавок к закупочным ценам на сельскохозяйственную продукцию, закупаемую у населения, за счет средств республиканского бюджета.

Библиографические ссылки

1. Саскевич ВВ. К вопросу об источниках правового регулирования государственной поддержки сельского хозяйства в Республике Беларусь. В: Саскевич ПА, Глушакова НА, Матюк ВВ, Чернов АВ, Герасимович АА, Пушко НВ, Северцова НВ, редакторы. *Актуальные проблемы совершенствования правового регулирования агробизнеса. Выпуск 1*. Горки: Белорусская государственная сельскохозяйственная академия; 2016. с. 348–352.
2. Козырь МИ. Государственное регулирование сельского хозяйства. В: Беляева ЗС, Самонник ОА, редакторы. *Аграрная реформа в Российской Федерации: правовые проблемы и решения*. Москва: ИПП РАН; 1998.
3. Курило ВІ, Мушенюк ВВ. *Фінансово-правове регулювання державної підтримки сільськогосподарського виробництва в Україні: стан та перспективи удосконалення*. Ніжин: Видавець ПП Лисенко М. М.; 2012.
4. Глеба ОВ. Направления совершенствования правового регулирования государственной поддержки сельского хозяйства в России. В: Устюкова ВВ, Землякова ГЛ, редакторы. *Современные приоритеты в развитии аграрного, земельного и экологического законодательства. Материалы Международной научно-практической конференции; 2 марта 2012 г.; Москва, Россия*. Москва: Фото-Плюс; 2012. с. 127–131.
5. Елисеєв ВС. О дефиниции обязательств государственной поддержки сельского хозяйства. В: Макарова ТИ, Балашенко СА, Жлоба АА, Кузьмич ИП, Лизгаро ВС, Мороз ОВ и др., редакторы. *Влияние межгосударственных интеграционных процессов на развитие аграрного, экологического, природоресурсного и энергетического права. Тезисы докладов Международной научно-практической конференции; 26–27 апреля 2018 г.; Минск, Беларусь*. Минск: БГУ; 2018. с. 253–257.
6. Кузьмич ИП. К вопросу о методах и принципах аграрного права. В: Сивец СМ, редактор. *Теоретические и прикладные аспекты современной юридической науки. Сборник материалов Международной научно-практической конференции; 11 декабря 2015 г.; Минск, Беларусь*. Минск: Институт радиологии; 2015. с. 257–260.
7. Саскевич ВВ. Отдельные аспекты совершенствования правового механизма государственной поддержки сельского хозяйства в Республике Беларусь. В: Макарова ТИ, Балашенко СА, Жлоба АА, Кузьмич ИП, Лизгаро ВЕ, Мороз ОВ и др., редакторы. *Влияние межгосударственных интеграционных процессов на развитие аграрного, экологического, природоресурсного и энергетического права. Тезисы докладов Международной научно-практической конференции; 26–27 апреля 2018 г.; Минск, Беларусь*. Минск: БГУ; 2018. с. 278–280.

References

1. Saskevich VV. [On the issue of the legal sources that regulate the support for agriculture in the Republic of Belarus]. In: Saskevich PA, Glushakova NA, Matyuk VV, Chernov AV, Gerasimovich AA, Pushko NV, Severtsova NV, editors. *Aktual'nye problemy sovershenstvovaniya pravovogo regulirovaniya agrobiznesa. Vypusk 1* [Current Problems of Improving the Legal Regulation of Agribusiness]. Gorki: Belarusian State Academy of Agriculture; 2016. p. 348–352. Russian.
2. Kozyr' MI. [State regulation of agriculture]. In: Belyaeva ZS, Samonnik OA, editors. *Agrarnaya reforma v Rossiiskoi Federatsii: pravovye problemy i resheniya* [Agrarian Reform in the Russian Federation: Legal Problems and Solutions]. Moscow: Institute of State and Law Russian Academy of Science; 1998. Russian.
3. Kurilo VI, Mushenok VV. *Finansovo-pravove reguljuvannja derzhavnoi pidtrymky sil'skogospodars'kogo vyrobnytva v Ukraini: stan ta perspektyvy udoskonalennja* [Financial and legal regulation of state support for agricultural production in Ukraine: situation and prospects for improvement]. Nizhin: Vidavec' PP Lisenko M. M.; 2012. Ukrainian.
4. Gleba OV. [Directions for improving the legal regulation of state support for agriculture in Russia]. In: Ustyukova VV, Zemlyakova GL, editors. *Sovremennye priority v razvitii agrarnogo, zemel'nogo i ekologicheskogo zakonodatel'stva. Materialy Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 2 marta 2012 g.; Moskva, Rossiya* [Modern Priorities in the Development of Agrarian, Land and Environmental Legislation. Materials of the International scientific-practical conference; 2012 March 2; Moscow, Russia]. Moscow: Foto-Plus; 2012. p. 127–131. Russian.

5. Eliseev VS. [On the definition of the obligations of state support for agriculture]. In: Makarova TI, Balashenko SA, Zhloba AA, Kuz'mich IP, Lizgaro VE, Moroz OV, et al., editors. *Vliyanie mezhgosudarstvennykh integratsionnykh protsessov na razvitiye agrarnogo, ekologicheskogo, prirodoresursnogo i energeticheskogo prava. Tezisy dokladov Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 26–27 aprelya 2018 g.; Minsk, Belarus'* [Influence of Interstate Integration Processes on the Development of Agrarian, Environmental, Natural Resource and Energy Law. Abstracts of the International scientific-practical conference; 2018 April 26–27; Minsk, Belarus]. Minsk: Belarusian State University; 2018. p. 253–257. Russian.

6. Kuzmich IP. [On the issue of the methods and principles of agrarian law]. In: Sivets SM, editor. *Teoreticheskie i prikladnye aspekty sovremennoi yuridicheskoi nauki. Sbornik materialov Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 11 dekabrya 2015 g.; Minsk, Belarus'* [Theoretical and Applied Aspects of Modern Legal Science. Collection of articles of International scientific-practical conference; 2015 December 11; Minsk, Belarus]. Minsk: Institute of Radiology; 2015. p. 257–260. Russian.

7. Saskevich VV. [Some issues regarding the improving of the legal mechanism of state support for agriculture in the Republic of Belarus]. In: Makarova TI, Balashenko SA, Zhloba AA, Kuz'mich IP, Lizgaro VE, Moroz OV, et al., editors. *Vliyanie mezhgosudarstvennykh integratsionnykh protsessov na razvitiye agrarnogo, ekologicheskogo, prirodoresursnogo i energeticheskogo prava. Tezisy dokladov mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 26–27 aprelya 2018 g.; Minsk, Belarus'* [Influence of Interstate Integration Processes on the Development of Agrarian, Environmental, Natural Resource and Energy Law. Abstracts of the International scientific-practical conference; 2018 April 26–27; Minsk, Belarus]. Minsk: Belarusian State University; 2018. p. 278–280. Russian.

Статья поступила в редколлегию 01.02.2019.
Received by editorial board 01.02.2019.