

# ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ПРІОРИТЕТНІСТЬ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ СЕЛА ТА АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ В НАРОДНОМУ ГОСПОДАРСТВІ»: БУТИ ЧИ НЕ БУТИ

*Костенко С.О.*

к.ю.н., ст. викладач кафедри правовзнавства

Потреба доводити актуальність пріоритетності соціального розвитку села відсутня, оскільки кожен – як науковець, так і пересічний громадянин, усвідомлює глибоку кризу на селі. Кожен науковець, який хоч трішки пов'язаний з аграрною спеціальністю, намагається внести свій вклад у розвиток села, пропонуючи відповідні кроки для цього. Серед таких науковців варто виокремити В. І. Семчика, В. М. Єрмоленка, А. М. Статівку, П. Ф. Кулинич, Ю. В. Носіка, В. Ю. Уркевича, О. В. Гафурову, Т. В. Курман, Т. О. Коваленко, О. В. Скидана та інших. Всі без винятку перелічені наукові пропонують виважені та доцільні конкретні кроки до розбудови українського села. Однак, в даному дослідженні хотілось би звернутися до минулого, проаналізувавши однойменний закон «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» (далі – Закон). Адже саме в ньому повинні були міститися всі ті кроки такі необхідні для розвитку села. Варто відзначити, що в юридичній науковій літературі лише констатується декларативність його положень та піднімається питання про сенс його існування. Тому зупинимось детальніше на вказаній проблематиці та спробуємо знайти відповідь щодо доцільності існування такого Закону.

У зв'язку з обмеженим обсягом дослідження та й відсутністю потреби в аналізі всього Закону (використовуючи дедуктивний метод дослідження), проаналізуємо його через призму податкових пільг для розвитку соціальної сфери села на предмет його відповідності сучасним реаліям та чинному законодавству. Так, дане питання регулюється трьома статтями зазначеного Закону: ст.7 «Економічне стимулювання трудових колективів підприємств і організацій, які виконують роботи для агропромислового комплексу», ст.19 «Пільги щодо податків та інших відрахувань» та ст.20 «Оподаткування промислових та інших підприємств і організацій, що не входять до агропромислового комплексу».

На самому початку ст.7, перед назвою, у дужках зазначено, що дію статті 7 зупинено в частині звільнення від оподаткування прибутку згідно з Декретом N 12-92 від 26.12.92 р. Якщо розглянути детальніше підставу на основі якої дію статті 7, в частині звільнення від

оподаткування прибутку, зупинено, а саме Декрет Кабінету Міністрів України N 12-92 від 26.12.92 р., то відразу виявиться правова колізія. Адже, як відомо, у 1992 році Верховна Рада України з метою оперативного вирішення питань, пов'язаних із здійсненням ринкової реформи тимчасово, строком до 21 травня 1993 року, делегувала Кабінету Міністрів України повноваження видавати декрети [1] в сфері законодавчого регулювання з питань щодо відносин власності, підприємницької діяльності, соціального і культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики, кредитно-фінансової системи, оподаткування, державної політики оплати праці і ціноутворення. Власне одним із таких Декретів, а саме «Про податок на прибуток підприємств і організацій» від 26.12.1992 р. № 12-92 [2] і була зупинена дія статті 7 та, забігаючи наперед, дія частини першої, другої, шостої статті 19, а також дія частини першої та другої статті 20 в частині звільнення від оподаткування прибутку Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві». Такі зміни (фактично щодо позбавлення пільг в оподаткуванні, які стосуються соціальної сфери села) були зумовлені глибокою економічною кризою країни у зв'язку з розпадом СРСР і здобуттям Україною незалежності. Цей Декрет діяв трішки більше 13 років, однак у 2006 році Законом України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» [3] вище зазначений Декрет КМУ було визнано таким, що втратив чинність. Натомість до Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» відповідних змін не внесено. Фактично у зазначеному Законі діє норма Декрету КМУ, що вже давно втратив чинність. Проаналізуємо цю ситуацію.

Для правильного аналізу даної ситуації на початку необхідно з'ясувати поняття «чинності закону» та співвіднести його з поняттям «введення закону в дію». Переважна більшість вчених у юридичній науці розрізняють дані поняття. Так, в юридичній літературі поняття «введення закону в дію» визначається як завершальна стадія законодавчого процесу, яка охоплює визначення порядку та умов набрання чинності законом ... . Введення закону в дію потребує насамперед точного і чіткого визначення моменту набрання законом чинності, тобто набуття законом обов'язкового характеру в системі законодавства, що є необхідною юридичною передумовою дії закону. При цьому якщо набрання законом чинності є одномоментним актом, тобто закон стає чинним одночасно в цілому, то в дію закон може бути введений як одразу в повному обсязі, так і частинами. Чинність закону безпосередньо не тягне виникнення, зміни чи припинення прав та обов'язків суб'єктів правовідносин, передбачених законом; безпосередньо вони пов'язуються з дією закону, початок якої може збігатися з набранням законом чинності, а може бути віддалений у часі (наприклад, закон може набирати чинності від дня його офіційного опублікування і вводиться в дію з точно визначеної календарної дати, а окремі його положення можуть вводиться в дію значно пізніше цієї дати) [4, ст. 6-7].

Отже, чинність закону – це властивість закону бути дієвим завдяки наявності у нього юридичної сили. ... Проте остання не є притаманною законодавчому акту як такому, від самого його «народження»; після своєї появи на світ законодавчий акт має ще набути юридичної сили, для того щоб стати дієвим законом. ... З «новонародженим» законодавчим актом для його дійсності як закону, повинна відбутися певна трансформація, в процесі якої у нього з'являється юридична сила. Ця трансформація передбачає не зміну форми чи змісту законодавчого акту, а завершення його санкціонування як нормативного акту і таким чином визначення його юридичного призначення в якості джерела права, що містить юридичні норми, обов'язкові до виконання для тих, на кого вони поширюються.

Відтак, чинність закону виступає як фактор, від наявності або відсутності якого безпосередньо залежить дієвість закону і, таким чином, залежить його регулювальна дія. ... Разом з тим, оскільки, як уже сказано, чинність – це властивість закону бути дієвим за наявності у нього юридичної сили, то, отже, самого тільки набуття законом юридичної сили недостатньо для його регулювальної дії. Для цього потрібно чинний закон ввести в дію.

Іншими словами, юридична сила закону робить його дієвим, але не діючим. Лише з того моменту, коли даному закону має фактично підпорядковуватися поведінка тих, на кого поширюються його положення, починається реальна регульовальна дія закону.

Також у юридичній літературі зазначається, що тимчасове зупинення дії закону чи окремих його положень не припиняє чинності закону; після закінчення строку, на який зупинено їх дію, така дія поновлюється автоматично. У разі, якщо дія закону чи окремих його положень зупинено на невизначений строк, законодавчий орган, на думку Теплюка М. О. та Ющика О. І., повинен при відновленні їх дії прийняти відповідне рішення, зазначивши момент з якого відновлюється дія зупинених положень чи закону в цілому. Така вимога диктується загальними правилами юридичної техніки. Екстраполювавши вищезазначені положення безпосередньо до розглядуваної проблематики в аграрній сфері відмітимо наступне. Якщо Декрет КМУ втратив чинність, то положення, яким зупинено дію відповідних статей Закону, теж мало би припинити свою дію, а, отже, повинно було б повернутись те становище, яке існувало до прийняття Декрету і, відповідно, до зупинення дії норм в частині звільнення від оподаткування прибутку. В даному випадку не потрібне було б прийняття додаткового рішення з зазначенням моменту з якого відновлюється дія зупинених положень закону, оскільки дія норм в частині звільнення від оподаткування прибутку хоч і була зупинена на невизначений строк, однак таке зупинення було здійснено актом, що в подальшому втратив чинність, а отже і положення яке зупиняло дію відповідних норм припиняло свою дію.

Отже, підсумуємо. Втрата чинності вище зазначеного Декрету КМУ зумовлена Законом України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України», автоматично припиняє дію його норми у Законі України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві». Тобто посилання в останньому зазначеному Законі у ст.ст.7,19 та 20 на відповідний Декрет КМУ є з юридичної техніки неправильним та створює лише колізію норм, тому положення Закону, дія яких зупинена у частині звільнення від оподаткування прибутку, фактично, повинні були б відновити свою дію у 2006 році (коли було визнано таким, що втратив чинність розглядуваний нами Декрет КМУ).

Проте, наразі, відновлення дії положень, що встановлювали пільги в оподаткуванні прибутку в межах розглядуваного нами Закону уже втратило свою актуальність, оскільки з 2006 року до сьогодні було прийнято ряд нормативно-правових актів, які вже не дозволяють цього зробити. Серед них, зокрема, підписання Угоди про вступ України до Світової організації торгівлі від 5 лютого 2008 року, якою передбачається, що кожний Член СОТ зобов'язаний зменшувати внутрішню підтримку виробників сільськогосподарської продукції за винятком внутрішніх заходів, які не підлягають зменшенню та передбачених у Додатку 2 до цієї Угоди. У Додатку 2 пояснюється, що заходи з внутрішньої підтримки, для яких не вимагається звільнення від зобов'язань щодо зменшення підтримки, повинні задовольняти основну вимогу, згідно з якою вони не повинні справляти спотворювального впливу на торгівлю чи на виробництво або такий вплив повинен бути зведений до мінімуму. Відповідно, всі заходи, для яких вимагається звільнення від зобов'язань щодо зменшення підтримки, повинні відповідати таким основним критеріям:

(а) підтримка повинна надаватися через урядові програми, що фінансуються за державний кошт (включаючи відмову уряду від отримання доходів), але не за кошти споживачів;

(б) наслідком підтримки не повинне бути надання цінової підтримки виробникам;

а також відповідати зазначеним нижче критеріям та умовам, які визначаються особливостями окремих програм [5]. До цих програм ми ще повернемося трішки пізніше, а зараз проаналізуємо вказані положення Угоди. Так, якщо зіставити норми Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», що встановлювали пільги в оподаткуванні прибутку та

положення Угоди, то стає очевидним, що такі пільги в кінцевому результаті справляли б спотворювальний вплив на ціну такої продукції. Адже серед таких пільг, зокрема, були: зменшення ставки податку з доходів підприємств (об'єднань) і організацій агропромислового комплексу по обслуговуванню сільськогосподарського виробництва, підприємств по видобуванню торфу, радгоспів по вирощуванню квітково-декоративних рослин на 50 % (ч.1 ст.19 Закону України); звільнення від оподаткування доходів, одержаних від сільськогосподарської та несільськогосподарської діяльності визначеним переліком суб'єктів господарювання (ч.2 ст.19 Закону України); зменшення на 50 % ставки податку від доходів промислових та інших підприємств і організацій, що не входять до агропромислового комплексу, одержані від виробництва, переробки та зберігання сільськогосподарської продукції, їх філіалів (цехів), підсобних промислів, розташованих у сільській місцевості (ч.1 ст.20 Закону України) та ін.

Власне тому, у зв'язку зі вступом у СОТ, не можна відновлювати дію податкових пільг, які були передбачені Законом України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві». Варто відзначити, що вони також не передбачені і Податковим кодексом України (далі ПК України) від 2010 року. Більше того, якщо проаналізувати зміст встановлених раніше податкових пільг, то дійдемо до висновку, що такі пільги були спрямовані на підтримку сільськогосподарського виробництва, а не на соціальний розвиток села. Тому немає ані потреби у відновленні відповідних пільг, ані можливості (оскільки Угодою про сільське господарство це заборонено). У зв'язку з цим відсутні усі перепони для усунення колізії в Законі шляхом виключення відповідних норм, що сприяло б лаконічності закону та привело б його у відповідність до чинного законодавства в частині оподаткування.

Як вже зазначалося на початку дослідження, більшість правників та вчених-науковців з аграрної галузі констатують декларативність та недієвість розглядуваного нами Закону. Наявність фактично мертвих положень закону впливає на ефективність правового регулювання аграрних правовідносин в цілому. У зв'язку з цим в науковій юридичній літературі обговорюється питання щодо недоцільності існування такого Закону.

Однак, не дивлячись на те що Закон було прийнято більше 25 років тому назад, значення і необхідність в наявності такого Закону існує і сьогодні. Такий висновок є очевидним, якщо уважно проаналізувати мету прийняття відповідного Закону, що вказана у преамбулі: «Пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу об'єктивно впливає з виняткової значущості та незамінності вироблюваної продукції сільськогосподарства у життєдіяльності людини і суспільства, з потреби відродження селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури. Високий рівень соціально-економічного розвитку села є основною умовою продовольчого та сировинного забезпечення республіки, її економічної незалежності.

Закон визначає умови, зміст і межі пріоритетності розвитку соціальної сфери села та агропромислового комплексу в структурі народного господарства, сприяє соціальній захищеності сільського населення.»

Зазначена вище мета не тільки не втратила своєї актуальності, але й значно розширилась, якісно оновившись, зважаючи на сучасні тенденції, детерміновані процесами різновекторної та стрімкої глобалізації. Також наявність спеціального закону, в якому у назві вказується на пріоритетність соціального розвитку села, є фундаментальним базисом, що спрямовує напрямок формування державної аграрної політики.

Тому пропозиції в науковій юридичній літературі щодо скасування розглядуваного нами Закону є передчасними, а їх реалізація може призвести до того, що встановлений державою і актуальний нині пріоритет соціального розвитку села втратить свою значущість при формуванні державою аграрної політики та перейде на другорядний план. У зв'язку з цим пропонується не кількісно збільшувати розпорошені нормативно-правові акти в аграрній сфері шляхом скасування відповідного Закону та прийняттям нового, а якісно,

концептуально оновити чинний Закон, що сприятиме удосконаленню законодавчого регулювання аграрних правовідносин, зменшенню кількості нормативно-правових актів у цій галузі та стабільності аграрного законодавства.

**Література:**

1. Закон України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2796-12>
2. Декрет Кабінету Міністрів України «Про податок на прибуток підприємств і організацій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/12-92>
3. Закон України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/139-16>
4. Теплюк М.О. Деякі проблеми правового забезпечення введення в дію законів України в контексті законодавчої процедури // Законодавчий процес і процедура в парламенті України: проблеми якості і вдосконалення в контексті європейського досвіду: Матеріали міжнародного наукового семінару (м. Київ, 22 вересня 2010 року) / За ред. академіка НАПрН України О.В. Скрипнюка. – К.: «Атіка», 2011. – С.5-10
5. Угода про сільське господарство [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/981\\_005/pagec](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/981_005/pagec)