

УДК 349.422.22

Х. А. ГРИГОР'ЄВА

Христина Антонівна Григор'єва, кандидат юридичних наук, доцент Національного університету «Одеська юридична академія»

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ МЕХАНІЗМУ ЧАСТКОВОГО ВІДШКОДУВАННЯ ДЕРЖАВОЮ ВАРТОСТІ ПРИДБАНИХ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ТВАРИН ТА ЗБУДОВАНИХ ТВАРИННИЦЬКИХ ОБ'ЄКТІВ

Сучасне законодавство передбачає невелику кількість різновидів державної підтримки сільського господарства в Україні. Зокрема, програма «Державна підтримка галузі тваринництва» наразі виконується відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки галузі тваринництва, та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 28 жовтня 2015 р. № 884. Цим Порядком передбачено три напрями державної підтримки, і усі вони являють собою відшкодування вартості: а) придбаних сільськогосподарських тварин; б) відсотків за кредитами; в) збудованих чи реконструйованих тваринницьких об'єктів. Можна сказати, що це єдиний вид державної підтримки, який має три форми реалізації. У зв'язку з тим, що нині підтримка галузі тваринництва в Україні фактично зосереджена на одному основному правовому механізмі, виникає необхідність у його теоретико-правовому аналізі.

Правовим проблемам надання державної підтримки сільському господарству, у тому числі галузі тваринництва, приділяли увагу такі відомі науковці, як Н. С. Гавриш, О. В. Гафурова, А. Й. Годованюк, В. М. Сромоленко, В. П. Жушман, І. І. Каракаш, Т. О. Коваленко, Т. В. Курман, С. І. Марченко, В. В. Носік, В. І. Семчик, А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич, М. В. Шульга та інші. Однак зміна законодавчих засад здійснення державної підтримки тваринницької галузі вимагає сучасного науково-теоретичного дослідження функціональної спрямованості діючого механізму часткового відшкодування вартості сільськогосподарських тварин чи збудованих тваринницьких об'єктів. Такий аналіз допоможе виокремити «слабкі місця» передбаченого механізму підтримки та допоможе на цій основі запропонувати шляхи його вдосконалення.

У зв'язку з цим **метою даної статті** є виявлення основних функцій, що виконуються при здійсненні державної підтримки у вигляді часткового відшкодування вартості сільськогосподарських тварин та збудованих тваринницьких об'єктів, а також формування на цій основі пропозицій щодо вдосконалення законодавчих засад даного механізму задля його максимальної ефективності.

Сучасне сільське господарство, а особливо його тваринницька галузь, вимагає значного технологічного оновлення з метою підвищення продуктивності та зниження собівартості сільськогосподарської продукції. Це стає можливим лише внаслідок здійснення капіталовкладень у тваринницький бізнес. Ефективний розвиток тваринництва супроводжується витратами на збільшення поголів'я, на модернізацію старих чи зведення нових тваринницьких будівель і комплексів, на створення переробних потужностей. Усі ці напрями розвитку тваринництва вимагають значних фінансових затрат, і саме це стає однією з найбільших проблем сучасного аграрного бізнесу, особливо з огляду на ускладнений доступ сільськогосподарських виробників до кредитних ресурсів¹. У тому числі у зв'язку з цим державна допомога галузі тваринництва була переформатована та зосереджена на такому механізмі, як часткове відшкодування вартості понесених виробничих витрат.

Часткове відшкодування вартості полягає у виплаті державою виробнику грошової суми у розмірі, що знаходиться у визначеному співвідношенні до понесених виробником витрат. Відшкодуванню підлягають витрати на придбання сільськогосподарських тварин, побудову чи реконструкцію тваринницьких об'єктів, а також частина відсотків за кредитами у комерційних банках. Останній напрям має власне нормативне регулювання² та характерні риси, що досліджені нами в окремій статті³. Подібними між собою є механізми відшкодування вартості придбаних тварин та збудованих об'єктів, тому вони розглядатимуться нами у цьому дослідженні паралельно.

Розмір часткового відшкодування вартості тварин та збудованих тваринницьких об'єктів має лише максимальну межу без встановлення мінімальних показників. Відшкодування вартості тварин здійснюється у розмірі

до 50 відсотків вартості, але не більш як: за телиці, нетелі та корови вітчизняного походження – за умови, що самиці походять та закуплені із стада, що має середній надій на корову від 6000 кілограмів молока від однієї корови за минулий рік за даними звіту про стан тваринництва, – 12000 грн за одну голову; за племінні телиці, нетелі, корови молочного, молочно-м'ясного і м'ясного напрямку продуктивності з племінних заводів та племінних репродукторів або за ввезені у режимі імпорту – 12000 грн за одну голову; за племінні свинки та кнурці вітчизняного походження (класу «еліта») миргородської, великої чорної, українських степових білої і рябої порід, полтавської м'ясної, української м'ясної, червоної білопоясої порід із племінних заводів та племінних репродукторів – 2400 грн за одну голову; за племінні вівцематки, барани, ярки з племінних заводів та племінних репродукторів або поставлені в режимі імпорту – 2000 грн за одну голову. Стосовно відшкодування вартості збудованих об'єктів встановлюється загальне правило: відшкодуванню підлягає до 50 % вартості фактично понесених витрат. У тому числі – до 30 % вартості обладнання, але не більше 30 тис. грн з розрахунку на одну голову великої рогатої худоби та 25 тис. гривень у розрахунку на одну свиноматку для об'єктів із завершеним циклом виробництва і 1,25 тис. грн з розрахунку на одну голову свиней для об'єктів з утримання та відгодівлі свиней⁴.

Для того, щоб з'ясувати сутність такого механізму державної підтримки, як часткове відшкодування вартості витрат, слід провести аналіз функцій, що виконуються у зв'язку з наданням такої підтримки. Саме функціональна спрямованість будь-якого різновиду державної підтримки вказує на реальну дію та ступінь ефективності такої підтримки. Державна підтримка у вигляді часткового відшкодування витрат виконує кілька функцій, серед яких ми виділяємо протекційну, компенсаційну та стимулюючу.

1. *Протекційна функція* притаманна будь-якій державній підтримці сільського господарства. Необхідність такої функції добре пояснює С. І. Марченко, яка вказує, що аграрний сектор економіки зможе конкурувати з іншими галузями тільки при забезпеченні відповідних переваг в оподаткуванні, субсидіях, фінансуванні, а тому державне регулювання аграрної сфери має базуватися на всебічній державній підтримці із застосуванням економічних методів⁵.

2. *Компенсаційна функція* полягає у відшкодуванні частини понесених виробничих витрат. Цей механізм відрізняється від договірних чи деліктних відносин, що передбачають відшкодування. При цьому у випадку державної підтримки часткове відшкодування відбувається лише тоді, коли витрати були спрямовані на виробничі цілі, тобто ці витрати були витратами розвитку, а не споживання.

3. *Стимулююча функція* полягає у заохоченні виробника здійснювати більші капіталовкладення у своє господарство, адже відшкодування є пропорційним до понесених витрат. Це надзвичайно важливий аспект, на якому варто наголосити. Ще у «Настановах Спільноти щодо державної допомоги в аграрному секторі» від 2000 р. серед принципів надання державної підтримки передбачено, що будь-який тип допомоги повинен містити стимул або вимогу зустрічних дій з боку бенефіціара⁶. Це необхідно для того, щоб не привчати сільськогосподарських виробників до «дармової» допомоги держави, а стимулювати їх за допомогою механізмів підтримки: тобто, «краще працюєш – більше отримуєш». В українських реаліях слід враховувати, що обмеженість бюджетних асигнувань та відсутність встановлених мінімально гарантованих розмірів відшкодувань призводять до того, що стимулююча функція виконується не повною мірою.

Стимулююча функція багатогранна та заслуговує більш глибокого дослідження. Зокрема, при детальному аналізі помітно, що стимулювання є неоднорідним та проводиться у трьох напрямках. Зокрема, державна підтримка у вигляді часткового відшкодування вартості тварин демонструє якісне, кількісне та об'єктне стимулювання:

а) *якісне стимулювання* полягає у тому, що державні кошти виділяються на відшкодування вартості переважно племінних або високопродуктивних тварин. Це є заохоченням до придбання сільськогосподарських тварин з генетичною цінністю та відповідними документами. У свою чергу, це побічно впливає на активізацію племінної справи у тваринництві і у такий спосіб здійснює подвійний позитивний ефект від здійснення державної підтримки;

б) *кількісне стимулювання* здійснюється за рахунок того, що немає обмежень за максимальною кількістю сільськогосподарських тварин, вартість яких може бути частково відшкодована. Це створює сприятливі умови для збільшення кількості закупленого поголів'я та розширення господарства. Це важливо з огляду на те, що саме великотоварні тваринницькі підприємства є більш потужними на ринку, а досягнення ними такого статусу підвищує їх самостійність і зменшує їх потреби у подальшій державній підтримці;

в) *об'єктне стимулювання* є характерним для механізму державної підтримки у вигляді часткового відшкодування вартості тварин. Це демонструється у тому, що відшкодування вартості проводиться лише щодо трьох видів сільськогосподарських тварин: великої рогатої худоби (корів), свиней, овець. У такий спосіб нормотворець зосереджує державну підтримку на колі тих суб'єктів, які вирощують саме вказаних сільськогосподарських тварин. Це означає, що не матимуть права претендувати на часткове відшкодування вартості власники інших сільськогосподарських тварин: коней, кіз, кролів, сільськогосподарської птиці тощо. Тобто факт придбання саме великої рогатої худоби, свиней або овець є основною позитивною умовою виділення бюджетних коштів за механізмом часткового відшкодування вартості тварин. Позитивні умови – це вимоги щодо існування певних вказаних характеристик у суб'єктах, що претендують на отримання державної допомоги. Об'єктне стимулювання слід використовувати з обережністю, адже воно у певних випадках здатне здійснювати спотворювальний вплив на конкурентне середовище.

Аналіз правового механізму часткового відшкодування вартості будівництва та реконструкції тваринницьких об'єктів демонструє відсутність у нього стимулюючої функції у якісному та кількісному аспекті. До

правового механізму даного виду державної підтримки закладено лише об'єктне стимулювання. Так, Порядком 2015 р. передбачено відшкодування вартості будівництва та реконструкції наступних перелічених об'єктів: тваринницьких ферм і комплексів для утримання великої рогатої худоби, свиней, доїльних залів та утворених на кооперативних засадах м'ясопереробних підприємств. При цьому відсутні будь-які нормативні вказівки, що стимулюють якісні показники даних об'єктів. У зв'язку з цим викликають інтерес положення попереднього законодавства у цій сфері. Справа у тому, що до прийняття Порядку 2015 р. відносини з часткового відшкодування вартості будівництва тваринницьких об'єктів регулювалися постановою Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2010 р. «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для часткового відшкодування суб'єктам господарювання вартості будівництва та реконструкції тваринницьких ферм і комплексів та підприємств з виробництва комбікормів»⁷ (далі – Порядок 2010 р.). Відповідно до Порядку 2010 р. при здійсненні часткового відшкодування надавалися переваги тим суб'єктам, тваринницькі об'єкти яких мали такі якісні характеристики: а) застосування новітніх технологій вирощування худоби і птиці; б) здійснення будівництва і реконструкції об'єктів з використанням енергозберігаючих технологій; в) здійснення будівництва об'єктів в рамках реалізації інноваційного проекту; г) наявність потужностей із забою тварин та переробки сільськогосподарської продукції. Вказівка у Порядку 2010 р. на пріоритетність надання державної допомоги саме тим суб'єктам, тваринницькі об'єкти яких мають відповідні підвищені якісні характеристики, можна ідентифікувати як виконання стимуляційної функції державної підтримки в якісному аспекті. При цьому важливо, що такий підхід був сформульований саме як норма переваги, а не позитивні умови отримання державної підтримки.

У Порядку 2015 р. відсутні також кількісні стимулятори. Варто зазначити, що у попередньому Порядку 2010 р. серед позитивних умов надання державної підтримки у вигляді часткового відшкодування вартості будівництва та реконструкції тваринницьких об'єктів було передбачено мінімальну кількість голів сільськогосподарських тварин, на яких розраховані ці об'єкти. Так, у Порядку 2010 р. передбачалося відшкодування вартості завершених у поточному та двох попередніх роках етапів будівництва й реконструкції тваринницьких ферм і комплексів, у яких згідно з проектом повинно утримуватися не менш як 500 голів великої рогатої худоби, або не менш як 1200 свиноматок, або не менш як 1 млн голів птиці. Такий підхід можна віднести до кількісного стимулювання. Однак в умовах українського агробізнесу таке рішення призвело до того, що державну підтримку отримували великі підприємства, а середні та дрібні, які становили переважні більшість, позбавлялися можливості розраховувати на державну допомогу. На наш погляд, варто було б подібні норми переводити в розряд переваг. У результаті такого підходу менші виробники теж мають доступ до державної допомоги, при цьому мають стимул до зростання – адже більшим підприємствам державна допомога надається у переважному порядку.

Аналіз діючого законодавства вказує на те, що наразі відшкодування вартості збудованих тваринницьких об'єктів стимулює лише будівництво та реконструкцію чітко перерахованих об'єктів за формальним критерієм, тобто без урахування їх якісних та кількісних показників. Такий підхід не дає змоги отримати максимально можливий позитивний ефект від державної підтримки тваринництва. Це відбувається, оскільки у такому випадку виконуються лише тактичні, а не стратегічні завдання. Встановлення якісних показників у вигляді переваг при одержанні державної підтримки заохочує виробників до зростання. На нашу думку, серед якісних показників тваринницьких об'єктів, що надають переважне право отримати державну підтримку, слід передбачити, зокрема, такі: а) використання енергоефективних технологій при функціонуванні об'єкта; б) застосування ресурсоощадливих технологій на виробництві; в) застосування технологій, що посилюють екологічну безпеку виробництва. Введення таких норм щодо пріоритетів при здійсненні державної підтримки посилить її стимулюючу функцію і тим самим максимізує позитивний ефект від надання державної допомоги.

Отже, можемо зробити такі висновки. Основний напрям надання державної підтримки галузі тваринництва в Україні набув форми часткового відшкодування вартості придбаних сільськогосподарських тварин та збудованих тваринницьких об'єктів. Аналіз законодавчих засад даного механізму виявив кілька основних функцій, що виконуються у процесі надання даного виду підтримки. Протекційна функція полягає в утворенні особливого правового режиму ведення сільськогосподарської діяльності, що передбачає урахування об'єктивних ризиків, пов'язаних з біологічними, погодно-кліматичними та іншими факторами, а також стратегічної важливості сільського господарства у забезпеченні продовольчої безпеки України. Компенсаційна функція полягає у виплаті частини понесених виробничих витрат, спрямованих на розвиток. Стимулююча функція здійснюється у кількох напрямках: якісному, кількісному та об'єктному. При частковому відшкодуванні вартості придбаних тварин задіяно усі три напрями стимулюючої функції. Правовий механізм відшкодування вартості збудованих тваринницьких об'єктів сформований таким чином, що виконує лише об'єктне стимулювання. За такого підходу потенціал державної підтримки у вигляді часткового відшкодування понесених витрат не використовується повною мірою. Пропонується запровадити нормативні положення щодо надання переваги в одержанні державної підтримки тим суб'єктам, тваринницькі об'єкти яких мають наступні якісні показники: а) використання енергоефективних технологій при функціонуванні об'єкта; б) застосування ресурсоощадливих технологій на виробництві; в) застосування технологій, що посилюють екологічну безпеку виробництва.

За сучасних умов ведення аграрного бізнесу саме стимулююча функція є основоположною при наданні державної підтримки сільськогосподарським виробникам. Відповідні правові механізми, побудовані з урахуванням необхідності виконання стимулюючої функції, заохочують виробників до розвитку, оновлення технологій, підвищення ефективності виробництва.

¹ Жушман В. П. Особливості кредитування сільськогосподарських товаровиробників в умовах становлення ринкової економіки / В. П. Жушман // Розвиток організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі : матер. круглого столу (м. Харків, 13 червня 2014 р.). – Х. : Оберіг, 2014. – С. 19–22.

² Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки заходів в агропромисловому комплексі шляхом здешевлення кредитів : постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 300 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 97.

³ Григор'єва Х. А. Правові засади державної підтримки суб'єктів господарювання агропромислового комплексу шляхом здешевлення кредитів / Х. А. Григор'єва // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2015. – № 35. – Ч. II. – Т. 2. – С. 46–49. – (Серія «Право»).

⁴ Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки галузі тваринництва, та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 884 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 90. – Ст. 27.

⁵ Марченко С. І. Організаційно-правові питання товарного сільськогосподарського виробництва в Україні : моногр. / С. І. Марченко. – К. : ВГЛ «Обрій», 2010. – С. 130.

⁶ Настанови Спільноти щодо державної допомоги в аграрному секторі // ОJ – С – № 28 – 01.02.2000.

⁷ Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для часткового відшкодування суб'єктам господарювання вартості будівництва та реконструкції тваринницьких ферм і комплексів та підприємств з виробництва комбікормів : постанова Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 75. – Ст. 28 (втратила чинність).

Резюме

Григор'єва Х. А. Теоретико-правовий аналіз механізму часткового відшкодування державою вартості придбаних сільськогосподарських тварин та збудованих тваринницьких об'єктів.

У статті досліджується правовий механізм державної підтримки у вигляді часткового відшкодування вартості придбаних сільськогосподарських тварин та збудованих або реконструйованих тваринницьких об'єктів. Проаналізовано дві форми такої підтримки, виокремлено основні функції, що виконуються у процесі здійснення такого виду державної підтримки: протекційна, компенсаційна та стимулююча. Остання може здійснюватися у кількох напрямках: якісному, кількісному та об'єктному. Якщо часткове відшкодування вартості придбаних тварин виконує стимулювання в усіх трьох напрямках, то відшкодування вартості збудованих об'єктів – лише в об'єктному. Автор доводить, що такий підхід є не зовсім вдалим, оскільки не використовує потенціал державної підтримки повною мірою. У результаті проведеного дослідження автор пропонує запровадити у діючому законодавстві норми щодо надання переваг при розподілі бюджетних коштів, що стимулюватиме отримувачів державної підтримки до якісного зростання виробництва.

Ключові слова: аграрний протекціонізм, державна підтримка сільського господарства, часткове відшкодування вартості, сільськогосподарські тварини, тваринницькі об'єкти, стимулювання сільськогосподарського виробництва, тваринництво.

Резюме

Григор'єва К. А. Теоретико-правовий аналіз механізму часткового возмещення стоимости приобретенных сельскохозяйственных животных и построенных животноводческих объектов.

В статье исследуется правовой механизм государственной поддержки в виде возмещения стоимости приобретенных сельскохозяйственных животных и построенных или реконструированных животноводческих объектов. Проанализированы две формы оказания такой поддержки, выделены основные функции, которые исполняются в процессе ее предоставления: протекционная, компенсационная и стимулирующая. Последняя может реализовываться в трех направлениях: качественном, количественном и объектном. Если частичное возмещение стоимости приобретенных животных осуществляет стимулирование во всех трех направлениях, то возмещение стоимости построенных объектов – только в объектном. Автор доказывает, что такой подход является не совсем удачным, поскольку не реализовывает потенциал данного вида государственной поддержки в полной мере. В результате проведенного исследования автор предлагает ввести в действующее законодательство нормы о преимуществах при распределении бюджетных средств, что будет стимулировать получателей государственной поддержки к качественному росту производства.

Ключевые слова: аграрный протекционизм, государственная поддержка сельского хозяйства, частичное возмещение стоимости, сельскохозяйственные животные, животноводческие объекты, стимулирование сельскохозяйственного производства, животноводство.

Summary

Hryhorieva K. Theoretical and legal analysis of the partial state reimbursement value of purchased livestock and livestock facilities built.

In the article, the author researches the legal mechanism of state support in the form of partial reimbursement of the cost of purchased livestock and built or remodeled livestock facilities. The author analyzed two forms of support singled out key functions performed in the implementation of this type of state support: protective function, compensation function and stimulating function. The stimulating function can be in several ways: qualitative, quantitative, object. If a partial refund of the purchased animals perform stimulation in all three areas, the reimbursement of completed projects – only object. The author argues that this approach is not entirely successful because it does not use state support potential fully. Because of research the author proposes to introduce legislation in the existing rules, the benefits that encourage recipients of government support to quality growth.

Key words: agricultural protectionism, state support of agriculture, partial reimbursement, farm animals, livestock facilities, promotion of agricultural production, livestock.