

УДК 349.422

Христина Григор'єва,*канд. юрид. наук,
доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ПРАВОВІ ПИТАННЯ НАДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ У ГАЛУЗІ ТВАРИННИЦТВА

У статті проведено аналіз оновленого нормативного забезпечення правового механізму державної підтримки галузі тваринництва в Україні. Досліджено особливості часткового відшкодування вартості тварин та збудованих або реконструйованих тваринницьких ферм та комплексів. Зроблено висновки щодо основних тенденцій зміни законодавства у сфері державної підтримки тваринництва в Україні.

Ключові слова: сільське господарство, тваринництво, державна підтримка тваринництва, відшкодування вартості тварин, відшкодування вартості об'єктів.

Постановка проблеми. Державна підтримка тваринництва в Україні відзначається нестабільністю та непередбачуваністю. Після короткого проміжку відносно сталої протекційної політики протягом 2011 – 2014 років правила та механізми державної підтримки галузі тваринництва знову змінилися. Новий підхід окреслено в Постанові 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 28.10.2015 № 884. Саме цим нормативно-правовим актом регулюється порядок розподілу тих 50 млн грн, які передбачені у Державному бюджеті України на 2016 рік з метою фінансування програми «Державна підтримка галузі тваринництва». Реформування механізмів підтримки викликає потребу у науковому аналізі відповідних законодавчих змін та виявленні основних тенденцій надання державної підтримки галузі тваринництва в Україні.

Аналіз останніх досліджень. Проблематикою правового регулювання державної підтримки сільського господарства в Україні займалися різні вчені, серед яких можна назвати: Н. С. Гавриш, О. В. Гафурову, А. Й. Годованюка, В. М. Єрмоленка, В. П. Жушмана, І. І. Каракаша, Т. О. Коваленко, С. І. Марченко, В. В. Носіка, В. І. Семчика, А. М. Статівку, В. Ю. Уркевича, М. В. Шульгу та інших. Значний внесок у дослідження економічних особливостей надання державної підтримки

сільськогосподарським товаровиробникам у тому числі у сфері тваринництва зробили О. М. Бородіна, А. Д. Діброва, Л. Д. Тулуш, О. В. Шубравська та інші. Однак зміна нормативно-правових вимог щодо надання державної підтримки тваринництва вимагає наукового дослідження відповідних правовідносин у розрізі сучасного законодавства.

Метою статті є виявлення особливостей надання державної підтримки суб'єктам господарювання у тваринництві відповідно до оновленого законодавства та окреслення на цій основі тенденцій розвитку протекційної політики держави щодо тваринництва в Україні.

Виклад основного матеріалу. Протягом довгого часу тваринництво фінансувалося за рахунок видатків із загального та спеціального фондів державного бюджету України. При цьому обсяги коштів зі спеціального фонду були досить значними (наприклад, у 2012 році – 732 млн. грн, у 2013 – 650 млн. грн, у 2014 – 888 млн. грн), а їх розподіл відбувався відповідно до вимог Порядку використання сум податку на додану вартість, сплачених переробними підприємствами до спеціального фонду державного бюджету, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 02.03.2011 (далі – Порядок 2011 року) [1]. Цим Порядком передбачалося фінансування широкого спектру напрямів, які можна узагальнено представити як механізми відшкодування вартості та механізми дотацій. Хоча Порядок 2011 року не касо-

ваний та є формально чинним, однак останні два роки у структурі Державного бюджету України не передбачалося спеціального фонду для потреб тваринництва, тобто фактичне фінансування не відбувалося. Постанова 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 28.10.2015 № 884 (далі – Порядок 2015 року) [2] встановила нові правила щодо фінансування державної підтримки галузі тваринництва в Україні. Так, Порядком 2015 року передбачено лише три напрями бюджетного фінансування тваринництва, й усі вони мають компенсаційну правову природу – це часткове відшкодування вартості: а) тварин; б) відсоткової ставки за банківськими кредитами; в) збудованих об'єктів. При цьому відшкодування кредитних відсотків регулюється окремим нормативно-правовим актом – Порядком використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки заходів в агропромисловому комплексі шляхом здешевлення кредитів, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року [3]. Особливості даного правового механізму були розглянуті нами в окремому дослідженні [4]. Нинішня стаття буде присвячена аналізу правових механізмів часткового відшкодування вартості тварин та збудованих тваринницьких об'єктів.

Часткове відшкодування вартості тварин не є новим для вітчизняного законодавства, тому що передбачалося ще попереднім Порядком 2011 року. Проте деякі складники даного механізму змінилися та потребують аналізу.

1) *Суб'єктами* одержання відшкодування вартості тварин можуть бути суб'єкти господарювання, організаційно-правова форма та форма власності яких не має юридичного значення. Викликає сумнів доцільність такого широкого кола суб'єктів отримання державної підтримки: зокрема, досить спірним є необхідність надання бюджетних коштів державним та іноземним підприємствам. З іншого боку, проблемним аспектом є нормативне обмеження суб'єктів одержання відшкодування лише юридичними особами. У Порядку 2011 року це прямо не передбачалося, однак усі документи, що супроводжували процес отримання допомоги, були розраховані саме на юридичних осіб. Це спровокувало звернення до суду фізичних осіб – підприємців, які оскаржували рішення комісії про відмову у наданні їм відшкодування вартості тварин. Судами було вірно зазначе-

но, що у такому разі відмова є неправомірною, адже її можливі підстави чітко перелічені (банкрутство, припинення діяльності тощо). У ситуації подання документів фізичними особами підприємцями комісія має прийняти рішення про повернення документів [5]. На нашу думку, коло суб'єктів отримання відшкодування вартості тварин має бути переглянуто у зв'язку зі змінами у Законі України «Про фермерське господарство», відповідно до яких сімейне фермерське господарство (СФГ) відтепер має дві організаційно-правові форми: зі створенням юридичної особи або без створення такої. В останньому випадку голова такого СФГ набуває статусу фізичної особи – підприємця. За чинним Порядком 2015 року СФГ без створення юридичної особи будуть дискриміновані порівняно з фермерськими господарствами у формі юридичної особи. У зв'язку із цим вважаємо, що слід внести зміни до Порядку 2015 року, якими передбачити можливість будь-якого СФГ брати участь у державній програмі з відшкодування вартості тварин.

2) *Об'єктами* відшкодування можуть виступати лише ті сільськогосподарські тварини, які прямо передбачені Порядком, а саме: велика рогата худоба (племінна та неплемінна), свині (племінні) та вівці (племінні та імпортовані). Залишаються поза рамками державної підтримки власники коней, кіз, птиці, кролів, бджіл тощо. Однак, з іншого боку, закріплення можливості відшкодування вартості свиней та овець є прогресивним кроком, адже, наприклад, у Порядку 2011 року йдеться лише про відшкодування вартості корів, при цьому лише племінних.

3) *Розмір* відшкодування твердо не встановлений, замість цього передбачено його граничні максимальні рамки, а саме у розмірі до 50 відсотків вартості, але не більше як: за телиці, нетелі та корови вітчизняного походження за умови, що самиці походять та закуплені зі стада, що має середній надій на корову від 6000 кілограмів молока від однієї корови за минулий рік за даними звіту про стан тваринництва, – 12000 гривень за одну голову; за племінні телиці, нетелі, корови молочного, молочно-м'ясного і м'ясного напряму 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 гривень за одну голову; за племінні вівцематки, барани, ярки з племінних заводів та племінних репро-

дукторів або поставлені в режимі імпорту – 2000 гривень за одну голову [2]. Слід зазначити, що у Порядку 2011 року максимальна сума відшкодування за корову була встановлена на рівні 7000 грн., тобто нормотворець відобразив зростання цін та врахував ситуацію на реальному ринку. При цьому встановлено лише максимальний розмір відшкодування, тобто мінімальної межі немає.

4) Державна допомога надається *без проведення конкурсу*. Такий висновок випливає з буквального тлумачення Порядку 2015 року, який не передбачає здійснення відшкодування на конкурсних засадах. Відповідно до даного Порядку спеціально утворена комісія приймає документи від претендентів на отримання бюджетних коштів, визначає кількість тварин, вартість яких буде частково відшкодована, та розмір часткового відшкодування за кожним суб'єктом господарювання та приймає рішення про включення їх до реєстру суб'єктів господарювання, яким нараховано часткове відшкодування вартості тварин. При цьому відсутні нормативні критерії для визначення цих показників. Нормативні орієнтири відсутні також у наказі Мінагрополітики України «Про здійснення нарахування та виплати часткового відшкодування вартості тварин» від 01.12.2015 [6]. До претендентів на отримання державної підтримки висуваються так звані негативні умови. Під ними розуміється відсутність таких правових ознак: 1) визнання банкрутом; 2) перебування на стадії ліквідації; 3) порушення провадження у справі про банкрутство; 4) виділення коштів з державного бюджету за іншими програмами з даного напрямку фінансування. Відсутність привілейованих (переважних) умов формує досить складну ситуацію. З одного боку, кожен суб'єкт господарювання без наявності негативних умов має право претендувати на отримання відшкодування вартості тварин. Тобто агрохолдинг та фермерське господарство поставлені в однакові умови. З іншого боку, не визначено обсяг фінансування, а також критерії його розподілення. Це важливо, адже можна використовувати різні підходи: а) максимальна кількість суб'єктів отримання державної допомоги та мінімальний розмір відшкодування для кожного з них; б) мінімальна кількість суб'єктів, проте з максимальним обсягом відшкодування. Також відсутні певні нормативні орієнтири-переваги. Тобто вибір суб'єктів одержання державної допомоги серед великої кількості бажаних залишається практично цілком на власний розсуд розпорядників бюджетних коштів.

5) *Постпрограмний контроль* зберігається у вигляді, передбаченому ще у Порядку

2011 року: протягом двох років після надання державної підтримки поголів'я тварин, вартість яких була відшкодована, не може зменшуватися. Якщо такий факт буде виявлено, то передбачається обов'язок суб'єктів господарювання повернути отримані ними бюджетні кошти. Звичайно, враховуючи ризик можливих непередбачуваних ситуацій у сільському господарстві, Порядок 2015 року все ж встановлює виняток. Так, у разі вибуття зі стада протягом двох наступних років окремих закуплених тварин, вартість яких була частково відшкодована, з причин, зумовлених набутими карантинними інфекційними хворобами або набутими з вини власника незаразними хворобами, до державного бюджету повертаються лише ті бюджетні кошти, що були виплачені як відшкодування за придбання саме цих тварин [2]. У зв'язку із цим особливого значення під час здійснення постпрограмного контролю набуває не лише встановлення факту вибуття тварин зі стада, а чітке документально підтверджене з'ясування причин такого вибуття [7]. Для цього дослідженню мають піддаватися племінні свідощтва, акти вибракування, довідки органів ветеринарної медицини, в яких пояснюється природа захворювань, тощо.

Другий напрям відшкодування, передбачений у Порядку 2015 року, – це *часткове відшкодування вартості будівництва та реконструкції тваринницьких ферм і комплексів, доїльних залів та утворених на кооперативних засадах м'ясопереробних підприємств*. Подібний механізм державної підтримки вже існував та регулювався Постановою Кабінету Міністрів України від 04.10.2010 «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» (далі – Порядок 2010 року) [8]. Порівняльно-правовий аналіз вимог даних нормативно-правових актів указує на зміну деяких складників механізму відшкодування вартості тваринницьких об'єктів.

1) *Суб'єктний склад* одержувачів державної підтримки окреслюється лише юридичними особами всіх організаційно-правових форм та форм власності. Проте однакові умови для всіх суб'єктів господарювання в АПК можуть призвести не до справедливого розподілу державної підтримки, а, навпаки, до недопущення до неї менших господарств. На проблему нерівномірного розподілу бюджетних коштів між виробниками вказують у своїх дослідженнях учені-економісти [9, 10]. Зокрема, промовистими є такі дані: 81%

молока в країні виробляється в особистих селянських господарствах, але при цьому майже 90% державної підтримки одержують великотоварні підприємства [11, с. 49]. Слід враховувати, що механізм державної підтримки має стимулювати суб'єктів тваринництва до підвищення ефективності, яка досягається в тому числі за допомогою досягнення оптимальних обсягів виробництва.

2) *Об'єктом відшкодування* є вартість завершених у попередньому та поточному роках етапів будівництва та реконструкції тваринницьких ферм і комплексів для утримання великої рогатої худоби, свиней, доїльних залів та утворених на кооперативних засадах м'ясопереробних підприємств. Слід вказати, що об'єкти державної підтримки змінилися: у Порядку 2010 року передбачалося відшкодування вартості завершених у поточному та двох попередніх роках етапів будівництва та 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, а також вартість будівництва та реконструкції підприємств із виробництва комбікормів [8]. Отже, зміни в об'єкті можна узагальнити таким чином: а) відхід від встановлення кількісного мінімуму тварин, на яких розраховано об'єкт; б) відмова від відшкодування будівництва та реконструкції комбікормових підприємств; в) поява серед об'єктів відшкодування доїльних залів та м'ясопереробних заводів, заснованих на кооперативних засадах; г) скорочення можливого періоду завершення будівельних робіт – лише у попередньому та поточному роках.

3) *Розмір відшкодування* дещо модифікувався, але при цьому загальне правило залишилося незмінним: відшкодуванню підлягає до 50 % вартості фактично понесених витрат. Порядок 2015 року вводить додаткову норму: відшкодовується у тому числі до 30% вартості обладнання, але не більше 30 тис. гривень у 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. гривень у розрахунку на одну голову свиней для об'єктів з утримання та відгодівлі свиней. У такий спосіб нормотворець виокремлює тих суб'єктів свинарства, що мають завершений цикл виробництва (наприклад, ті, що мають переробні потужності), та встановлює для них більший обсяг підтримки.

4) У Порядку 2015 року *відсутня вказівка на конкурсні засади* визначення отримувачів державної підтримки, тоді як попереднім Порядком 2010 року передбачалося обов'язкове

проведення конкурсу. Зміни стосовно цього питання відбулися одразу в кількох аспектах. *По-перше*, переглянуто організаційно-правову основу надання бюджетного фінансування у бік децентралізації. Раніше утворювалися два рівні комісії: Мінагрополітики утворювало Комісію з питань розподілу бюджетних коштів, а облдержадміністрації – конкурсні комісії на місцях. При цьому рішення щодо розподілу бюджетних коштів, тобто рішення про перемогу в конкурсі, ухвалювала Комісія при Міністерстві. Відповідно до Порядку 2015 року рішення щодо суб'єктів – одержувачів державної підтримки – та обсягу їх фінансування приймається на місцевому рівні. *По-друге*, на відміну від Порядку 2015 року попередній Порядок 2010 року передбачав привілейовані умови, тобто під час визначення переможців конкурсу перевага мала надаватися суб'єктам господарювання, які: а) застосовують новітні технології вирощування худоби і птиці; б) провадять діяльність у галузі молочного скотарства; в) здійснюють будівництво і реконструкцію об'єктів із використанням енергозберігаючих технологій; г) здійснюють будівництво об'єктів у рамках реалізації інноваційного проекту; г) вирощують кормові культури, здійснюють виробництво комбікормів, мають потужності із забою тварин та переробки сільськогосподарської продукції [8].

5) *Контроль за виконанням* бюджетної програми може здійснюватися на етапах оцінювання претендентів та після надання бюджетних коштів. Зокрема, комісії мають право виїжджати на місце, перевіряти наявність побудованих і реконструйованих об'єктів, достовірність відомостей, що містяться у поданих суб'єктами господарювання документах. Постпрограмний контроль зберігається протягом трьох років після надання бюджетного фінансування. Суб'єкт господарювання, якому сплачено часткове відшкодування вартості об'єктів, у разі відчуження або використання не за цільовим призначенням відповідних об'єктів протягом перших трьох років повинен повернути одержані бюджетні кошти. Винятків із даного правила Порядком не передбачено. При цьому слід підкреслити, що судова практика йде шляхом визнання того факту, що зменшення економічних показників діяльності підприємства не може бути розглянуто як безумовну підставу застосування вказаних санкцій до суб'єкта одержання підтримки [12].

Проблемним аспектом надання державної підтримки тваринництву можна назвати належність та своєчасність виконання бюджетних програм. Характерним прикладом із практики, який ілюструє дану проблему, є

такий випадок. Відповідно до наказу Міністерства аграрної політики України від 2011 року було затверджено розподіл коштів на часткове відшкодування вартості об'єктів, відповідно до якого ТОВ «Птахокомплекс «Губин» мало отримати 2229, 39 тис. грн. Проте вказаних коштів підприємство не одержало та звернулося до суду, а останнє судове рішення по цій справі було прийнято у лютому 2016 року, тобто через чотири роки після виграшу у конкурсі [13].

Висновки

Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки галузі тваринництва, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 884, встановлює оновлені правові механізми надання державної підтримки галузі тваринництва. Цей процес характеризується такими основними тенденціями: а) різке та значне зменшення обсягу бюджетного фінансування на підтримку тваринництва; б) відсутність спеціального фонду державного бюджету для фінансування підтримки у сфері тваринництва; в) звуження кола напрямів та механізмів підтримки тваринництва; г) відмова від конкурсного визначення отримувачів державної підтримки у вигляді відшкодування вартості тварин та збудованих об'єктів. Характерною особливістю сучасного регулювання державної підтримки тваринництва можна вважати розширення суб'єктного та об'єктного складу й одночасне скорочення обсягу бюджетного фінансування. У своїй сукупності ці тенденції потенційно можуть «розмити» державну підтримку. Так, відповідно до даних Мінагрополітики, в Україні до 2017 року планується здати в експлуатацію до 190 тваринницьких об'єктів. Відсутність чітких критеріїв розподілу коштів між тими суб'єктами, які претендуватимуть на часткове відшкодування вартості будівництва, породжує жорстку конкуренцію за незначне бюджетне фінансування. В умовах обмежених можливостей державного бюджету надання підтримки галузі тваринництва має бути максимально ефективним, тому механізми підтримки повинні мати стимулююче спрямування. На нашу думку, слід встановити переважні умови для визначення одержувачів бюджетних коштів, серед яких доречно було б передбачити, наприклад: застосування новітніх технологій, збереження енергетичних, природних та інших ресурсів. Такий підхід відповідає європейській практиці: держава підтримує та стимулює до розвитку тих суб'єктів, які прагнуть відповідати високим економічним та екологічним стандартам.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Порядку використання сум податку на додану вартість, сплачених переробними підприємствами до спеціального фонду державного бюджету : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 20. – Ст. 30.
2. 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 28.10.2015 № 884 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 90. – Ст. 27.
3. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки заходів в агропромисловому комплексі шляхом здешевлення кредитів : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 300 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 97.
4. 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».
5. Постанова Закарпатського окружного адміністративного суду від 11.06.2015 № 807/4084/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/46629190>
6. Про здійснення нарахування та виплати часткового відшкодування вартості тварин : наказ Мінагрополітики України від 01.12.2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 96. – Ст. 353.
7. Постанова Полтавського окружного адміністративного суду від 20.10.2015 у справі № 816/3697/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/52619695>
8. 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 04.10.2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 75. – Ст. 28. (втратила чинність)
9. Бородіна О. М. Державна підтримка сільського господарства: концепція, механізми, ефективність / О. М. Бородіна // Економіка і прогнозування. – 2006. – № 1. – С. 109 – 125.
10. Діброва А. Д. Ефективність державної підтримки виробництва продукції тваринництва в Україні / А. Д. Діброва // Економіка АПК. – 2010. – № 9. – С. 54–60.
11. Головчук А. Ф. Державна підтримка галузі тваринництва / А. Ф. Головчук, Д. К. Семенда // Економіка АПК. – 2010. – № 10. – С. 47–50.
12. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 04.07.2013 у справі № К/9991/54440/12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32300874>
13. Постанова Волинського окружного адміністративного суду від 10.02.2016 у справі № 803/3906/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/55903228>

В статье проведен анализ нормативного обеспечения механизма государственной поддержки отрасли животноводства в Украине. Исследованы особенности частичного возмещения стоимости животных и построенных или реконструированных животноводческих ферм и комплексов. Сделаны выводы об основных тенденциях изменения законодательства в сфере государственной поддержки животноводства в Украине.

Ключевые слова: сельское хозяйство, животноводство, государственная поддержка животноводства, возмещение стоимости животных, возмещение стоимости объектов.

In the article, the author analyzes the revised regulation providing the legal mechanism of state support of the livestock industry in Ukraine. The author analyzes the features partial refund of the animals and built or remodeled livestock farms and complexes. There are the conclusions about the main trends in legislation on state support livestock in the article.

Key words: agriculture, animal husbandry, government support livestock, animal reimbursement, reimbursement facilities.

