

УДК 349.422

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

НАУКОВИЙ АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ ЧАСТКОВОЇ КОМПЕНСАЦІЇ ВАРТОСТІ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ТЕХНІКИ

У статті аналізується нормативно-правове забезпечення надання часткової компенсації вартості сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва. Виокремлюються й аналізуються проблемні аспекти законодавчого забезпечення цього виду державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників, пропонуються шляхи оптимізації нормативно-правових засад надання часткової компенсації вартості сільськогосподарської техніки.

Ключові слова: часткова компенсація вартості сільськогосподарської техніки, матеріально-технічне забезпечення, сільське господарство, сільськогосподарський товаровиробник, державна підтримка, протекціонізм, аграрне законодавство.

Постановка проблеми. Зміна вектору державної підтримки сільського господарства, яка відбулася в Україні з 1 січня 2017 року, передбачає посилення фінансування програм, спрямованих на спрощення придбання сільськогосподарської техніки й обладнання вітчизняного виробництва. Важлива норма, яка є досить суттєвим досягненням агропротекційного законодавства, внесена до Бюджетного кодексу України: «У 2017–2021 роках щорічний обсяг коштів Державного бюджету України, які спрямовуються на державну підтримку сільськогосподарських товаровиробників, становить не менше 1% випуску продукції у сільському господарстві. При цьому, 20% такої підтримки використовується сільськогосподарськими товаровиробниками для закупівлі у вітчизняних виробників сільськогосподарської техніки та обладнання (2017 рік – 10%, 2018 рік – 15%)» [1]. Практично втілена ця новела в Законі України «Про Державний бюджет України на 2017 рік», яким передбачено фінансування відповідних заходів підтримки. Відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про розподіл коштів, передбачених у державному бюджеті у 2017 році Міністерству аграрної політики та продовольства для фінансової підтримки сільськогосподарських товаровиробників» від 01.03.2017, часткова компенсація вартості сільськогосподарської техніки відбуватиметься в рамках програми «Фінансова підтримка сільгосптоваровиробників» в обсязі 550 млн грн [2]. У свою чергу, на виконання вимог указаних нормативно-правових актів прийнята Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для часткової компенсації вартості сільськогосподарської техніки та обладнання вітчизняного виробництва» від 01.03.2017

(далі – Порядок 2017 року) [3], яка становить нову віху законодавчого забезпечення надання цього виду державної підтримки сільського господарства в Україні. Ця підтримка полягає в поверненні сільськогосподарському товаровиробнику 20% вартості вітчизняної сільськогосподарської техніки чи обладнання, придбаних ним у поточному році. У зв'язку зі стрімким реформуванням аграрного законодавства, що підкріплюється реальним закладенням у бюджет коштів на фінансування часткової компенсації вартості сільськогосподарської техніки, виникає потреба в аналітичному дослідженні становлення нормативно-правових засад цього виду державної підтримки, що, у свою чергу, дасть змогу сформулювати наукові пропозиції щодо їх оптимального вдосконалення.

Проблема надання державної підтримки сільському господарству України є однією з найбільш багатогранних і цікавих тем сучасних аграрно-правових досліджень, саме тому вона закономірно потрапляє до сфери наукових пошуків багатьох учених. Так, окремі правові аспекти надання державної підтримки сільськогосподарським товаровиробникам у тому числі шляхом допомоги у формуванні їх матеріально-технічного забезпечення розглядалися в працях таких науковців, як О.В. Гафурова, А.В. Духневич, В.М. Єрмоленко, В.П. Жушман, І.І. Каракаш, Т.О. Коваленко, Г.С. Корнієнко, П.Ф. Кулиннич, Т.В. Курман, С.І. Марченко, В.В. Мушенко, В.В. Носік, І.П. Сафонов, В.І. Семчик, О.М. Туєва, М.В. Шульга та інші. Проте в сучасній аграрно-правовій літературі не проведено спеціального дослідження нормативно-правового забезпечення надання такого виду підтримки, як часткова компенсація вартості сільськогосподарської техніки, з окресленням правових проблем у цій сфері та формуванням шляхів їх вирішення.

Метою статті є виявлення характерних особливостей і недоліків нормативно-правового забезпечення надання часткової компенсації вартості сільськогосподарської техніки й обладнання вітчизняного виробництва, а також формування на цій основі висновків щодо шляхів удосконалення аграрного законодавства в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Проблема розвитку сучасного аграрного законодавства України надає безмежне поле для наукових розвідок. Особливу увагу цим науково-практичним проблемам останнім часом приділяють такі вчені, як Н.О. Багай [4], А.Л. Бейкун [5], М.Я. Ващишин [6], І.В. Духневич [7], В.М. Єрмоленко [8], Т.О. Коваленко [9], А.М. Статівка [10], В.Ю. Уркевич [10], М.М. Чабаненко [11] та інші. Учені, аналізуючи під різними кутами зору аграрне законодавство України, тенденції його становлення й подальшого розвитку, одноголосно доходять висновку про зростаючий ступінь його несистематизованості, що негативно позначається на ефективності впливу на суспільні відносини. Захарощеність аграрного законодавства України яскраво ілюструється на прикладі інституту державної підтримки сільськогосподарства. Добре проглядається вказана проблема під час аналізу нормативно-правового забезпечення надання такого виду підтримки, як часткова компенсація вартості сільськогосподарської техніки. У цій сфері можна виокремити і проаналізувати кілька самостійних проблемних аспектів:

1. *Відсутність належного законодавчого підґрунтя.* Мова йде про превалювання підзаконного регулювання відносин щодо часткової компенсації вартості сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва. Професор В.М. Єрмоленко слушно порушує питання: що ж розуміється під «найважливішими» питаннями суспільного життя, які мають урегулюватися на рівні законів; тобто в який спосіб проводиться межа між аграрними відносинами, які повинні бути врегульовані за допомогою законів, і відносинами, які можуть бути врегульовані підзаконними нормативно-правовими актами [8]? Знайти відповідь на це питання, опираючись на аналіз сучасного агропротекційного законодавства, неможливо, з огляду на відсутність єдиного підходу нормотворця до його побудови. Так, деяким видам державної підтримки сільськогосподарства присвячено окремі статті й розділи законів (наприклад, основні положення щодо надання кредитної субсидії та бюджетної дотації для розвитку сільськогосподарських товаровиробників і стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції містяться в Законі України «Про державну підтримку сільськогосподарства України»), деякі види підтримки мають «власні» закони (наприклад, Закон України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою»), а деякі – як-от часткова компенсація вартості сільськогосподарської техніки – позбавлені належного регулювання на рівні закону. Окремі згадки про

такий вид підтримки зустрічаються в Законах України: «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року», «Про стимулювання розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу», «Про державну підтримку сільськогосподарства України». Однак перераховані закони лише називають часткову компенсацію вартості сільськогосподарської техніки як можливий вид державної підтримки без деталізації правових умов її надання, а правове регулювання всіх аспектів її одержання сільськогосподарськими товаровиробниками концентрується на підзаконному рівні. Варто зазначити, що такий стан правового забезпечення робить часткову компенсацію вартості техніки досить уразливим видом державної підтримки, адже підзаконне регулювання за своєю природою покликане обслуговувати законодавчі вимоги, а не відігравати провідну, самостійну роль. На нашу думку, саме переважання підзаконного регулювання без опори на законодавчі положення послугувало однією з основних детермінант появи інших проблем, які розглядаються нижче.

2. *Паралельна дія кількох нормативно-правових актів, які врегульовують однакові суспільні відносини.* Характерною рисою нормативної бази, яка регламентує часткову компенсацію вартості сільськогосподарської техніки, можна вказати наявність великої кількості актів, які видавалися в період з 2002 по 2017 роки. Сам по собі цей факт не має негативного забарвлення, однак проблема полягає в тому, що дія цих актів у певні періоди ніби «нашарувалася» один на одного, тобто кілька актів діяли одночасно, регулюючи одні й ті самі відносини. Таких відрізків часу було три: а) з 2003 по 2004 роки діяли паралельно Наказ Мінагрополітики та Мінфіну «Про затвердження Порядку використання коштів Державного бюджету України, що спрямовуються на часткову компенсацію вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва» від 27.02.2002 [12] та однойменна Постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2003 [13]; б) з 2004 по 2008 роки діяли той самий спільний Наказ Мінагрополітики та Мінфіну від 27.02.2002 [12] та однойменна Постанова Кабінету Міністрів України від 28.07.2004 [14]; в) з 2010 по 2017 роки діяли паралельно однойменні Постанови Кабінету Міністрів України від 28.07.2004 [14] (далі – Порядок 2004 року) та від 28.07.2010 [15] (далі – Порядок 2010 року). Якщо в перших двох випадках більш-менш надійним критерієм для правильного співвідношення актів може бути ієрархія аналізованих нормативно-правових актів, то в останньому випадку – юридична сила постанов однакова. Виявлена проблема неминуче виявляється на практиці. Показовою є справа за позовом ФГ «Калина», яке звернулося у 2010 році за отриманням компенсації, виграло конкурс і було включено до реєстру одержувачів підтримки, однак не отримало жодної компенсації через брак коштів, закладених у бюджет. На звернення фермерського господарства у 2011 році було теж відмовлено з посиланням на те, що дія Порядку 2010 року

поширювалася виключно на 2010 бюджетний рік. Між тим Вищим адміністративним судом України встановлено неправомірність ігнорування посилання фермерського господарства на аналогічні положення Порядку 2004 року, який був чинним і дію якого не було обмежено в часі. Тобто, розглядаючи у 2011 році заяву фермерського господарства про відшкодування витрат, пов'язаних із придбанням техніки, органи влади мали керуватися не приписами Порядку 2010 року, а нормами, передбаченими Порядком 2004 року [16]. Так, неналежний рівень культури нормотворчості, коли прийняття нових нормативно-правових актів відбувається без вирішення долі попередніх, без проведення необхідних дій щодо їх скасування чи узгодження між собою, викликає появу ситуацій подвійного, а отже, потенційно колізійного регулювання відносин.

3. *Підвищена динамічність нормативних положень щодо надання державної підтримки у вигляді часткової компенсації вартості сільськогосподарської техніки.* Досить красномовним є той факт, що кожного року з 2002 по 2017 роки вносилися певні зміни до нормативно-правових актів, які регулювали відносини щодо надання цього виду державної підтримки. При цьому трансформація (у багатьох випадках не одинична) спіткала всі основні елементи правового механізму підтримки: змінювалися суб'єкти її отримання, вимоги до об'єкта (сільськогосподарської техніки), частка компенсації, процедурні аспекти, конкурсні критерії. Рухливість нормативно-правових вимог, які надають право на державну підтримку, має наслідком ситуативність і спонтанність її надання. Аграрії не можуть планувати й розраховувати на отримання державної підтримки, тому що вона радше схожа на виграш в лотереї – непередбачуваний бонус, а не результат спланованих і продуманих дій держави. Мінливість нормативних вимог не дає змоги якісно підготуватися до їх дотримання, що теж знижує стимулювальний потенціал державної підтримки.

4. *Перехід від прийняття однорічних порядків до багаторічних.* Якщо перші три порядки використання коштів, спрямованих на часткову компенсацію вартості сільськогосподарської техніки, прийняті на виконання законів про державний бюджет на відповідний рік (2002, 2003 та 2004 роки), то вже у 2005 році від цієї практики відійшли, внівши зміни до останнього Порядку 2004 року і трансформували його з однорічного в універсальний. Подібна ситуація повторилася й щодо Порядку 2010 року, який мав строковий характер, однак у 2011 році був перетворений у безстроковий. Варто зазначити, що така практика є доцільною, хоча й не вберігає безстрокові порядки від систематичного корегування та внесення змін. Наприклад, Порядок 2004 року пережив дві редакції й майже щорічні поточні зміни. Уважаємо, що стабільність нормативних засад надання державної підтримки у сфері сільського господарства є невід'ємним елементом, що формує ефективність такої підтримки. Щорічне прийняття нових правил не сприяє стабільності, а, навпаки, підриває її.

5. *Прийняття великої кількості відомчих актів, які супроводжують основний порядок використання коштів на часткову компенсацію вартості сільськогосподарської техніки.* Ідеться про прийняття допоміжних актів-«сателітів», серед яких – положення про умови проведення конкурсу, положення про конкурсні комісії, про затвердження переліків техніки тощо. Характерною ознакою таких актів є їх динамічність і недовготривалість дії. Із цього випливають основні проблеми: а) неоптимізоване прийняття (наприклад, немає необхідності приймати окремо порядок використання коштів і положення щодо проведення конкурсу, тому що, по-перше, норми цих актів органічно поєднані єдиним предметом регулювання, а по-друге, більша частина норм просто дублюються); б) про них часто забувають, приймаючи нові акти, тому такі відомчі акти-«сателіти» залишаються формально чинними, загромаджуючи аграрне законодавство. Наприклад, Наказ Мінагрополітики «Про затвердження Положення про умови проведення конкурсу на надання часткової компенсації вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва» від 14.07.2003 [17] діяв аж до 2008 року, хоча його положення суперечили чинному на той час Порядку 2004 року. А Наказ Мінагрополітики «Про затвердження Положення про умови проведення конкурсу на надання часткової компенсації вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва» від 27.08.2010 [18] досі чинний, хоча його дія «прив'язана» до скасованого Порядку 2010 року.

На нашу думку, від застарілої практики продукування десятків відомчих допоміжних актів у сфері державної підтримки сільського господарства, у тому числі надання часткової компенсації вартості сільськогосподарської техніки, варто якнайшвидше відмовлятися. На жаль, аналіз багаторічного досвіду надання державної підтримки сільськогосподарським товаровиробникам доводить, що на практиці саме від прийняття цих актів, а на їх основі ще й низки локальних актів залежить належне функціонування державної програми підтримки, а саме її вчасний старт і повноцінне виконання. Наприклад, у Наказі Мінекономрозвитку України «Про затвердження Положення про комісію з формування переліку вітчизняної техніки та обладнання для агропромислового комплексу, вартість яких частково компенсується за рахунок коштів державного бюджету» від 13.04.2017 [19] не передбачено головне: коли ця комісія має подати відповідний перелік. А від цього залежить фактичний старт програми. Затягування цього моменту спричиняє той факт, що прийняття документів від сільськогосподарських товаровиробників часто починається не раніше другої половини року, а бюрократична процедура займає залишок часу. Прийняття універсальних багаторічних правил надання конкретного виду підтримки (зокрема часткової компенсації вартості сільськогосподарської техніки) дасть можливість уникнути традиційних проблем із запізненим поданням заявок,

неповним освоєнням виділених бюджетних коштів унаслідок пізнього старту дії програми, а головне, сприятиме боротьбі з невиконанням бюджетних зобов'язань щодо надання державної підтримки конкретним товаровиробникам.

Велике значення має однозначність нормативно-правової бази регулювання надання певного виду підтримки. Це вимагає постійної уважної роботи зі вчасного «вичищення» аграрного законодавства від застарілих актів, які не лише вносять плутанину, а й породжують спори на практиці.

Висновки

Варто однозначно погодитися з рішенням законодавця відродити й посилити фінансування програми підтримки сільськогосподарських товаровиробників шляхом надання часткової компенсації вартості сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва. Науковий аналіз правового забезпечення цього виду підтримки дав змогу виявити кілька важливих проблем у цій сфері: а) відсутність належного законодавчого підґрунтя; б) допущення паралельної дії кількох нормативно-правових актів, які врегульовували однакові суспільні відносини; в) підвищена динамічність нормативних положень; г) перехід від прийняття однорічних порядків до багаторічних; г) прийняття великої кількості відомчих актів, які супроводжують основний порядок використання коштів на часткову компенсацію вартості сільськогосподарської техніки. Як нам видається, оптимізація правового забезпечення надання часткової компенсації вартості сільськогосподарської техніки має відбуватися передусім за такими напрямками: 1) унесення до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» окремої статті такого змісту: «Часткова компенсація вартості сільськогосподарської техніки й обладнання вітчизняного виробництва надається сільськогосподарським товаровиробникам, які придбали таку техніку/обладнання в рік звернення за компенсацією. Часткова компенсація надається в розмірі не менше ніж 20% вартості техніки/обладнання на безконкурсній і безповоротній основі»; 2) порядок надання такої підтримки, затверджений постановою Кабінету Міністрів України, має бути розрахований на багаторічне застосування, що підвищить стабільність нормативних вимог і тим самим збільшить ефективність агропротекційного законодавства; 3) передбачення в Порядку 2017 року чіткого строку затвердження переліку техніки, вартість якої буде частково компенсуватися на наступний рік, – не пізніше 1 січня кожного року. У такий спосіб можна досягти безперервності процесу надання підтримки протягом усього року й не ставити реалізацію програми в залежність від запізненого затвердження відповідних переліків. Прийняття нового порядку надання часткової компенсації вартості сільськогосподарської техніки формує нові завдання для аграрно-правової науки, зокрема щодо необхідності наукового аналізу оновленого правового механізму надан-

ня такої підтримки, що становить перспективи подальших досліджень.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 // ВВР України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
2. Про розподіл коштів, передбачених у державному бюджеті у 2017 році Міністерству аграрної політики та продовольства для фінансової підтримки сільськогосподарських товаровиробників : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.03.2017 // Урядовий кур'єр. – 2017. – № 50.
3. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для часткової компенсації вартості сільськогосподарської техніки та обладнання вітчизняного виробництва : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2017 // Урядовий кур'єр. – 2017. – № 49.
4. Багай Н.О. Напрями спеціальної (інституційної) кодифікації аграрного законодавства України / Н.О. Багай // Правові проблеми розвитку сільських територій України : матер. круглого столу (Київ, 9 груд. 2015 р.). – К., 2015. – С. 82–86.
5. Бейкун А.Л. Нова методологічна спрямованість оновлення аграрного законодавства як складовий чинник реформаційних заходів в аграрному секторі / А.Л. Бейкун // Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин в Україні : зб. наук. пр. Між. наук.-практ. конф. (Хмельницький, 14–15 трав. 2010 р.). – Хмельницький, 2010. – С. 141–146.
6. Ващишин М.Я. Тенденції розвитку аграрного права / М.Я. Ващишин // Науковий вісник НУБіП України. – 2014. – Вип. 197. – Ч. 1. – С. 63–67.
7. Духневич І.В. Розвиток аграрного законодавства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / І.В. Духневич. – К., 2011. – 19 с.
8. Єрмоленко В.М. Характерні особливості сучасних аграрних законів / В.М. Єрмоленко // Науковий вісник НУБіП України. – 2011. – Вип. 165. – Ч. 1. – С. 53–57.
9. Коваленко Т.О. Джерела аграрного права України: сучасний стан та перспективи / Т.О. Коваленко // Аграрне право як галузь права, юридична наука і навчальна дисципліна : матер. круглого столу (Київ, 25 трав. 2012 р.). – К., 2012. – С. 40–43.
10. Статівка А. Про проект Закону України «Про сільське господарство України» / А. Статівка, В. Уркевич // Підприємництво, господарство, право. – 2011. – № 8. – С. 104–110.
11. Чабаненко М.М. Становлення та розвиток системи аграрного права України : [монографія] / М.М. Чабаненко. – Дніпропетровськ : Грані, 2015. – 298 с.
12. Про затвердження Порядку використання коштів Державного бюджету України, що спрямовуються на часткову компенсацію вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва : Наказ Мінагрополітики та Мінфіну від 27.02.2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 11. – Ст. 549 (утратив чинність).
13. Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету, що спрямовуються на часткову компенсацію вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2003 //

Урядовий кур'єр. – 2003. – Ст. 163 (втратила чинність).

14. Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету, що спрямовуються на часткову компенсацію вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.07.2004 // Урядовий кур'єр. – 2004. – Ст. 146 (утратила чинність).

15. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для часткової компенсації вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.07.2010 // Урядовий кур'єр. – 2010. – Ст. 149 (утратила чинність).

16. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 12 лютого 2013 року у справі № К/9991/76096/12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/29271615>].

17. Про затвердження Положення про умови проведення конкурсу на надання часткової компенсації вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва : Наказ Мінагрополітики від 14.07.2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 31. – Ст. 1651 (утратив чинність).

18. Про затвердження Положення про умови проведення конкурсу на надання часткової компенсації вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва : Наказ Мінагрополітики від 27.08.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN59556.html.

19. Про затвердження Положення про комісію з формування переліку вітчизняної техніки та обладнання для агропромислового комплексу, вартість яких частково компенсується за рахунок коштів державного бюджету : Наказ Мінекономрозвитку України від 13.04.2017 // Урядовий кур'єр. – 2017. – № 78.

В статье анализируется нормативно-правовое обеспечение предоставления частичной компенсации стоимости сельскохозяйственной техники. Выделяются и анализируются проблемные аспекты законодательного обеспечения данного вида государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, формулируются выводы относительно оптимизации нормативно-правовых основ частичной компенсации стоимости сельскохозяйственной техники.

Ключевые слова: частичная компенсация стоимости сельскохозяйственной техники, материально-техническое обеспечение, сельское хозяйство, сельскохозяйственный товаропроизводитель, сельское хозяйство, государственная поддержка, протекционизм, аграрное законодательство.

In the article, the author analyzes the legal support for providing partial compensation for the value of agricultural machinery produced domestically. The author singles out and analyzes the problem aspects of the legislative support of this type of state support for agricultural producers. The author draws conclusions regarding the optimization of the legal framework for providing partial compensation for the value of agricultural machinery.

Key words: partial compensation of the value of agricultural machinery, material and technical support, agriculture, agricultural commodity producer, agriculture, state support, protectionism, agrarian legislation.

