

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДШКОДУВАННЯ ВАРТОСТІ БУДІВНИЦТВА ТЕПЛИЧНИХ КОМПЛЕКСІВ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Ключнікова А.О.

*аспірант кафедри аграрного,
земельного та екологічного права
Національного університету біоресурсів
і природокористування України
імені академіка В.З. Янчука*

Господарська діяльність у сфері тепличного господарства, як специфічний різновид товарного сільськогосподарського виробництва, потребує застосування ефективних заходів державної підтримки. У науці аграрного права України І. П. Сафонов державну підтримку сільського господарства пропонує визначати як законодавчо закріплені організаційні, економічні та правові механізми, завдяки яким аграрним товаровиробникам надається державна допомога компетентними органами з метою стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції, розвитку аграрного ринку й забезпечення продовольчої безпеки населення [1, с. 5]. Одним із різновидів державної підтримки суб'єктів господарювання у сфері тепличного господарства є часткове відшкодування вартості будівництва тепличних комплексів.

В науці аграрного права України питання державної підтримки суб'єктів товарного сільськогосподарського виробництва досліджують Х. Н. Алієва, Н. О. Багай, С. І. Бугера, І. В. Горіславська, Х. А. Григор'єва, В. М. Єрмоленко, Т. О. Коваленко, Т. В. Курман, С. І. Марченко, І. П. Сафонов, Я. О. Сидоров, А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич та інші вчені. Проте окремого дослідження специфіки правового регулювання державної підтримки суб'єктів господарювання у сфері ведення тепличного господарства в юридичній науці проведено не було. Об'єктивна потреба суб'єктів тепличного господарства у ефективних заходах державної підтримки та відсутність спеціальних аграрно-правових досліджень вказаних питань обумовили актуальність теми даної статті.

Метою цього дослідження є з'ясування специфіки державної підтримки, яка надається суб'єктам господарювання у сфері тепличного господарства шляхом відшкодування вартості будівництва тепличних комплексів, проведення аналізу сучасного стану законодавчого забезпечення такої підтримки та обґрунтування висновків щодо його ефективності.

Специфікою здійснення господарської діяльності у сфері тепличного господарства є необхідність залучення значних коштів при будівництві теплиць чи їх модернізації. Зокрема, стримуючим фактором тепличного бізнесу експерти називають необхідність в початкових інвестиціях порівняно високого рівня (закупівля та монтаж теплиць, підведення комунікацій, закупівля посівного матеріалу, добрив і т.п.) [2]. На сьогодні, якщо брати теплицю із досвічуванням, то вона може коштувати 200–250 євро/м²; звичайна, але з більшою енергоефективністю – 150 євро/м²; лише тепличний скляний каркас без опалення коштуватиме 40 євро/м² [3]. Інвестиції при установці «голландських теплиць» — скляних конструкцій з ідеальним внутрішнім мікрокліматом і комп'ютерним управлінням процесами – коливаються на рівні 1–4 млн. доларів і окупаються в середньому протягом 6 років [2].

Законодавство України передбачає окремі заходи, спрямовані на підтримку спорудження теплиць. У 2010 р. Законом України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 23 грудня 2010 р. вперше було передбачено виділення коштів на часткове відшкодування вартості будівництва нових тепличних комплексів у сумі 50 000 тис. грн. Процедура такого часткового відшкодування врегульована Порядком використання коштів, що спрямовуються на часткове відшкодування вартості будівництва нових тепличних комплексів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 2 березня 2011 р. № 305 із наступними змінами та доповненнями. Цей Порядок визначає механізм використання коштів, передбачених у державному бюджеті Мінагрополітики за програмою «Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі» (далі – бюджетні кошти).

Аналіз зазначеного Порядку дозволяє віднести до особливостей фінансової державної підтримки суб'єктів аграрного господарювання у сфері ведення тепличного господарства шляхом часткового відшкодування вартості будівництва нових тепличних комплексів наступне:

1) Бюджетні кошти виділяються на конкурсній основі. Мінагрополітики для виплати відшкодування утворює комісію з питань розподілу бюджетних коштів та затверджує положення про неї. Розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня з метою організації і проведення конкурсу з визначення суб'єктів господарювання, яким будуть відшкодовуватися кошти на будівництво об'єктів, утворюють конкурсні комісії та затверджують положення про них. Конкурсні комісії визначають та затверджують умови і строки проведення конкурсів. Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 27 квітня 2011 р. № 159 було утворено комісію Міністерства аграрної політики та продовольства України з питань розподілу бюджетних коштів, що спрямовуються суб'єктам господарювання на часткове відшкодування вартості будівництва нових тепличних комплексів, та затверджено Положення про зазначену комісію.

2) Відшкодовується лише будівництво нових тепличних комплексів, а не модернізація існуючих. Тому до конкурсної комісії обов'язково подаються

копії: проектної документації на будівництво об'єкта, затвердженої відповідно до вимог законодавства; експертного звіту щодо розгляду кошторисної частини проектної документації; договору підряду (генерального підряду) на будівництво об'єкта з усіма додатковими угодами до нього.

3) Вартість будівництва нових тепличних комплексів відшкодовується частково – до 50 відсотків вартості (без урахування податку на додану вартість). Вартість будівництва підтверджується документами щодо вартості виконаних робіт відповідно до договорів підряду, зокрема: актами приймання-передачі проектно-вишукувальної, науково-технічної продукції; довідками про вартість виконаних будівельних робіт; актами приймання виконаних будівельних робіт; накладними на придбання обладнання та матеріалів; розрахунками вартості інших витрат, передбачених кошторисом будівництва. За рахунок бюджетних коштів відшкодовується обґрунтована відповідно до державних стандартів, норм і правил вартість виконаних робіт з будівництва об'єктів.

4) Бюджетні кошти мають цільове використання. Суб'єкт господарювання подає письмове зобов'язання повернути до бюджету в місячний строк бюджетні кошти у разі встановлення контролюючими органами факту їх нецільового використання.

5) Будівництво нового тепличного комплексу повинного обов'язково передбачати впровадження сучасних енергозберігаючих технологій.

6) Суб'єкти господарювання повинні завершити будівництво та ввести в експлуатацію нові тепличні комплекси у поточному році. Зазначене має бути засвідчено документом, що підтверджує прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта.

7) Напрямок господарської діяльності у сфері тепличного господарства має бути виробництво овочів, що вирощуються у закритому ґрунті, розсади овочевих культур та грибів.

Проведене дослідження приписів Порядку використання коштів, що спрямовуються на часткове відшкодування вартості будівництва нових тепличних комплексів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 2 березня 2011 р. № 305, показує, що умови участі у конкурсі наступні:

1) відсутність заборгованості з виплати заробітної плати, сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), що підтверджується довідкою відповідних органів державної податкової служби, Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування;

2) відсутність прострочених боргових зобов'язань за кредитами, що підтверджується довідкою банку, в якому відкрито рахунки суб'єктом господарювання;

3) не отримання відшкодування вартості будівництва об'єктів за іншими бюджетними програмами, що підтверджується довідками, виданими Мінагрополітики Автономної Республіки Крим, головними управліннями агропромислового розвитку обласних і управлінням промисловості та

агропромислового розвитку Севастопольської міської держадміністрацій;

4) наявність у суб'єкта господарювання оформлених прав на земельну ділянку, що підтверджується довідкою з відповідного державного земельного кадастру про площу земель сільськогосподарського призначення, що перебувають у власності, постійному користуванні чи оренді, та/або довідку органу, який зареєстрував договір оренди земельної частки (паю);

5) суб'єкт господарювання не повинен бути визнаний банкрутом або щодо нього не повинно бути порушено провадження у справі про банкрутство, розпочато процедуру ліквідації.

В законодавстві передбачено також переважне право на отримання фінансової підтримки у формі часткового відшкодування вартості будівництва тепличних комплексів тими суб'єктами господарювання, які: а) здійснили будівництво об'єктів з використанням сучасних енергозберігаючих технологій; б) здійснили будівництво зимових скляних промислових розсадних комплексів; в) здійснили будівництво об'єктів у рамках реалізації інноваційного проекту, що пройшов державну реєстрацію в установленому законодавством порядку; г) займаються, крім вирощування овочів у закритому ґрунті, вирощуванням овочів у відкритому ґрунті, мають сучасні овочесховища та цехи консервної переробки; д) експортують продукцію овочівництва та грибівництва, в тому числі сертифіковану за відповідними міжнародними стандартами; е) створили додаткові робочі місця.

Таким чином, на законодавчому рівні встановлена процедура визначення суб'єктів господарювання, які набувають право на отримання відшкодування вартості будівництва нових тепличних комплексів на конкурсній основі, та сум витрат, які підлягають відшкодуванню з Державного бюджету (відповідне рішення приймається на засіданні комісії з подальшим затвердженням розпорядчим документом).

Разом з тим, реалізація заходів державної підтримки у сфері тепличного господарства шляхом часткового відшкодування вартості будівництва нових тепличних комплексів має ряд проблем.

По-перше, у законодавстві передбачено відшкодування вартості будівництва лише нових тепличних комплексів. При цьому суб'єкти, які здійснюють реконструкцію чи модернізацію існуючих комплексів, зокрема переводять їх на ресурсозберігаючі технології, відповідної фінансової підтримки не отримують.

По-друге, починаючи з 2012 р. в Україні постійно скорочуються обсяги бюджетних коштів, які виділяються на часткову компенсацію вартості будівництва лише нових тепличних комплексів. Так, у 2012 р. було здійснено розподіл коштів, передбачених у 2012 році Міністерству аграрної політики та продовольства у загальному фонді державного бюджету за програмою 2801180 «Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі», відповідно до якого на часткове відшкодування вартості будівництва нових тепличних комплексів було передбачено 31453,9 тис. гривень [4]. Законом України «Про

Державний бюджет України на 2013 рік» від 6 грудня 2012 р. за бюджетною програмою 2801180 «Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі» Міністерству аграрної політики та продовольства України було передбачено видатки загального фонду обсягом 71,8 млн. грн., а обсяг кредиторської заборгованості, зареєстрованої в органах Держказначейства України станом на 1 січня 2013 р. становив 467,0 млн. грн., у тому числі за заходами «часткове відшкодування вартості будівництва нових тепличних комплексів» – 31,5 млн. грн. Законом України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» від 16 січня 2014 р. а бюджетною програмою КПКВК 2801180 «Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі» видатки загального фонду не було передбачено взагалі. У 2016 р. відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» від 25 грудня 2015 р. для фінансування усіх заходів за програмою «Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі» передбачено 5000 тис. гривень, що не може істотно вплинути на стимулювання будівництва нових тепличних комплексів.

Існування законодавчо затвердженого порядку часткової компенсації вартості будівництва нових тепличних комплексів, з одного боку, і нестача бюджетних коштів для виплати таких компенсацій, з другого боку, породжують невизначеність у аграрних відносинах та судові спори. Так, у 2012 р. Товариство з обмеженою відповідальністю «Тепличний комбінат «Дніпровський» звернулось до суду з адміністративним позовом до Міністерства аграрної політики та продовольства України, Департаменту агропромислового комплексу, розвитку сільських територій та ринкового середовища Дніпропетровської області державної адміністрації, третя особа, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору на стороні відповідачів, - Державна казначейська служба України, в якому просило: а) визнати неправомірною бездіяльність Міністерства аграрної політики та продовольства України щодо непогашення ТОВ «ТК «Дніпровський» суми кредитної заборгованості у розмірі 6 625 290 грн. для часткового відшкодування вартості будівництва нових тепличних комплексів ТОВ «ТК «Дніпровський»; б) зобов'язати Мінагрополітики вчинити необхідні дії щодо погашення ТОВ «ТК «Дніпровський» в установленому законом порядку суми бюджетного відшкодування у розмірі 6625290 грн. в якості часткового відшкодування вартості будівництва нових тепличних комплексів ТОВ «ТК «Дніпровський»; в) зобов'язати Департамент агропромислового комплексу та розвитку сільських територій Дніпропетровської обласної державної адміністрації виплатити ТОВ «ТК «Дніпровський» суму бюджетного відшкодування у розмірі 6625290 грн. в якості часткового відшкодування вартості будівництва нових тепличних комплексів ТОВ «ТК «Дніпровський» [5]. Позовні вимоги обґрунтовані тим, що ТОВ «ТК «Дніпровський» у 2011 р. завершив будівництво додаткової площі тепличного комплексу з впровадженням сучасних енергозберігаючих технологій, ввів в експлуатацію та в установленому порядку зареєстрував право

власності на об'єкт нерухомості, і згідно Постанови Кабінету Міністрів України від 02.03.2011 р. № 305 та Наказу Міністерства аграрної політики та продовольства України від 22.12.2011 р. № 761 було Товариству визначено суму бюджетного відшкодування витрат на будівництво даного тепличного комплексу у розмірі 6 625 290 грн., які позивачеві не відшкодовані.

Постановою Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 19 грудня 2013 р. у справі № 804/13242/13-а було зобов'язано Мінагрополітики вчинити передбачені чинним законодавством дії щодо погашення ТОВ «ТК «Дніпровський» в установленому законодавством порядку суми бюджетного відшкодування у розмірі 6 625 290 грн. в якості часткового відшкодування вартості будівництва нових тепличних комплексів ТОВ «ТК «Дніпровський», а також зобов'язано Департамент в разі отримання коштів від головного розпорядника, вчинити передбачені чинним законодавством дії щодо виплати ТОВ «ТК «Дніпровський» суми бюджетного відшкодування у розмірі 6 625 290 грн. в якості часткового відшкодування вартості будівництва нових тепличних комплексів ТОВ «ТК «Дніпровський».

Апеляційний адміністративний суд, розглянувши справу, апеляційну скаргу Міністерства аграрної політики та продовольства України залишив без задоволення та Постанову Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 19 грудня 2013 р. у справі № 804/13242/13-а залишив без змін, незважаючи на посилання Мінагрополітики України на недостатнє фінансування за бюджетною програмою 2801180 «Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі» та існуючу кредиторську заборгованість, зареєстровану в органах Держказначейства України станом на 1 січня 2013 р., що унеможлиблювало погашення заборгованість перед ТОВ «ТК «Дніпровський». Суд базував своє рішення на практиці Європейського суду з прав людини (яка відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. визнана джерелом права), згідно якої органи державної влади не можуть посилатись на відсутність коштів як на причину невиконання своїх зобов'язань (Рішення Європейського суду з прав людини у справах «Кечко проти України», «Півень проти України» та «Лісовол проти України»).

Недоліки чинного аграрного законодавства України та проблеми із реалізацією приписів щодо державної підтримки у сфері тепличного господарства на практиці потребують заходів, спрямованих на удосконалення правового регулювання. Так, у 2014 р. до Порядку денного Верховної Ради України двічі включався проект закону України про внесення змін до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» (щодо надання фінансової підтримки сільськогосподарським товаровиробникам, які провели будівництво або реконструкцію тепличних комплексів) (проект 2619 Д). Запропоновані зміни покликані сприяти господарствам, що спеціалізуються на вирощуванні тепличних овочів та грибів, шляхом відшкодування частини їхніх витрат на будівництво або реконструкції тепличних комплексів, оскільки

відповідно до нині діючих норм Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» відбувається відшкодування частини витрат лише суб'єктам, які провели будівництво та реконструкцію тваринницьких ферм і комплексів, натомість виробники продукції рослинництва такої фінансової підтримки з боку держави не отримують. Законопроектом пропонується викласти пункт 17-2.3 статті 17-2 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» в новій редакції, шляхом передбачення, серед інших видів державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників, надання останнім компенсації з боку держави частини їхніх витрат за проведене будівництво або реконструкцію тепличних комплексів для вирощування у закритому ґрунті овочів та розсади овочевих культур та грибів [6]. Комітет Верховної Ради України з питань аграрної політики та земельних відносин 3 вересня 2013 р. підтримав проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» щодо надання фінансової підтримки сільськогосподарським товаровиробникам, які провели будівництво або реконструкцію тепличних комплексів» (реєстр. № 2619) та рекомендував Верховній Раді України прийняти його за основу [7]. Аналіз законопроектної роботи Верховної Ради України показав, що протягом 2013-2016 років зазначений вище проект закону № 2619 у Парламенті не розглядався.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» цей Закон визначає основи державної політики у бюджетній, кредитній, цінovій, регуляторній та інших сферах державного управління щодо стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції та розвитку аграрного ринку, а також забезпечення продовольчої безпеки населення. Вказаний Закон є комплексним нормативно-правовим актом у сфері забезпечення державної підтримки суб'єктів аграрного господарювання. У ст. 17-2, яка присвячена регулюванню інших видів державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників, передбачено: а) відшкодування в обсязі до 50 відсотків вартість будівництва та реконструкції тваринницьких ферм і комплексів для утримання великої рогатої худоби, свиней, птиці, доїльних залів та утворених на кооперативних засадах м'ясопереробних підприємств; б) відшкодування в обсязі до 30 відсотків вартості закупівлі техніки та обладнання для сільськогосподарського виробництва, будівництва та реконструкції підсобних підприємств з переробки та зберігання сільськогосподарської продукції. При цьому питання щодо надання фінансової підтримки сільськогосподарським товаровиробникам, які провели будівництво або реконструкцію тепличних комплексів, регулюється не у вказаній статті, а переважно на підзаконному рівні. Крім цього, необхідним є поширення заходів державної фінансової підтримки і на тих суб'єктів господарювання, які здійснили реконструкцію тепличних комплексів. Тому залишається актуальним питання внесення змін до п. 17-2.3 ст. 17-2 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» щодо

відшкодування сільськогосподарським товаровиробникам в обсязі до 50 відсотків вартості будівництва та реконструкції тепличних комплексів для вирощування у закритому ґрунті овочів та розсади овочевих культур та грибів. Вказані зміни будуть спрямовані на забезпечення законності у аграрному секторі економіки, стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції та розвитку аграрного ринку, а також забезпечення продовольчої безпеки населення.

Таким чином, з метою створення ефективних правових механізмів фінансової державної підтримки у сфері тепличного господарства необхідно:

а) внести зміни до п. 17-2.3 ст. 17-2 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» щодо відшкодування сільськогосподарським товаровиробникам в обсязі до 50 відсотків вартості будівництва та реконструкції тепличних комплексів для вирощування у закритому ґрунті овочів, розсади овочевих культур та грибів;

б) внести зміни до Порядку використання коштів, що спрямовуються на часткове відшкодування вартості будівництва нових тепличних комплексів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 2 березня 2011 р. № 305, передбачивши можливість відшкодування таких коштів також суб'єктам господарювання, які здійснили реконструкцію тепличних комплексів;

в) передбачати достатній обсяг бюджетних коштів для фінансування програми часткове відшкодування вартості будівництва нових тепличних комплексів у повному обсязі.

Використані джерела:

1. Сафонов І. П. Правова регламентація державної підтримки аграрних товаровиробників : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.06 / І. П. Сафонов; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2007. – 20 с.

2. Тепличний бізнес в Україні: цифри і факти. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://parnyk.com/teplichnij-biznes-v-ukrayini-tsifri-i-fakti-prodovzhennya-rozumnij/>

3. Ціна газу «вбиває» тепличний бізнес! – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Agrotimes <http://www.agrotimes.net/opinions/opinion/cina-gazu-vbivae-teplichnij-biznes>

4. Про розподіл коштів, передбачених у 2012 році Міністерству аграрної політики та продовольства у державному бюджеті для фінансової підтримки заходів в агропромисловому комплексі: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2012 р. № 247-р // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 80. – 5 травня.

5. Ухвала Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 10 лютого 2015 р., справа № 804/13242/13-а щодо апеляційної скарги Міністерства аграрної політики та продовольства України на постанову Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 19 грудня 2013 р. у справі № 804/13242/13-а за позовом товариства з обмеженою відповідальністю

«Тепличний комбінат «Дніпровський» до Міністерства аграрної політики та продовольства України, Департаменту агропромислового комплексу, розвитку сільських територій та ринкового середовища Дніпропетровської області державної адміністрації про визнання бездіяльності неправомірною, зобов'язати вчинити певні дії, та виплати сум бюджетного відшкодування. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://cases.legal/uk/act-uk1-42864065.html>.

6. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1877-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 49. – Ст. 527.

7. Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>

В статті з'ясовано специфіку державної підтримки, яка надається суб'єктам господарювання у сфері тепличного господарства шляхом відшкодування вартості будівництва тепличних комплексів; проведено аналіз сучасного стану законодавчого забезпечення такої підтримки; обґрунтовано висновки щодо удосконалення аграрного законодавств у сфері надання державної підтримки шляхом відшкодування вартості будівництва тепличних комплексів.

Ключові слова: тепличне господарство; тепличні комплекси; державна підтримка сільськогосподарських товаровиробників; аграрне законодавство.

В статье раскрыта специфика государственной поддержки, которая предоставляется субъектам хозяйствования в сфере тепличного хозяйства путем возмещения стоимости строительства тепличных комплексов; проведен анализ современного состояния законодательного обеспечения такой поддержки; обоснованы выводы по совершенствованию аграрного законодательства в сфере предоставления государственной поддержки путем возмещения стоимости строительства тепличных комплексов.

Ключевые слова: тепличное хозяйство; тепличные комплексы; государственная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей; аграрное законодательство.

The article discloses the specifics of state support, which is provided to business entities in the field of greenhouse farming through compensation for the cost of greenhouses construction; analyzes the current state of legislation to ensure such support; substantiates the conclusions to improve agrarian legislation in the field of state support by the compensation for the cost of greenhouses construction.

Key words: greenhouse farming; greenhouse complexes; state support of agricultural producers; agrarian legislation.