

УДК 349.4

КЛЮЧНИКОВА А.О.

**РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ  
У СФЕРІ ВЕДЕННЯ ТЕПЛИЧНОГО ГОСПОДАРСТВА**

У статті проведено аналіз історичного розвитку законодавчого забезпечення діяльності сільськогосподарських товаровиробників у сфері тепличного господарства в Україні протягом 1991–2016 років. Виявлено позитивні та негативні аспекти законодавчого регулювання вказаного виду товарного сільськогосподарського виробництва. Доведено, що недоліки аграрного законодавства у сфері ведення тепличного господарства є одним із чинників, що стримують розвиток вказаного виду товарного сільськогосподарського виробництва в Україні.

**Ключові слова:** сільськогосподарське виробництво, сільськогосподарська продукція, тепличне господарство, тепличний комбінат, аграрне законодавство, товарне сільськогосподарське виробництво.

В статье проведен анализ исторического развития законодательного обеспечения деятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей в сфере тепличного хозяйства в Украине в период 1991–2016 годов. Выявлены положительные и отрицательные аспекты законодательного регулирования указанного вида товарного сельскохозяйственного производства. Доказано, что недостатки аграрного законодательства в сфере ведения тепличного хозяйства являются одним из факторов, сдерживающих развитие указанного вида товарного сельскохозяйственного производства в Украине.

**Ключевые слова:** сельскохозяйственное производство, сельскохозяйственная продукция, тепличное хозяйство, тепличный комбинат, аграрное законодательство, товарное сельскохозяйственное производство.

The article analyzes the historical development of legislative support of agricultural commodity producers in the field of greenhouse agriculture in Ukraine during 1991–2016 years. Positive and negative aspects of legal regulation of this type of commodity agricultural production have been detected. It proved that defects of agrarian legislation in the field of conducting greenhouse agriculture are one of the factors holding back the development of this type of commercial agricultural production in Ukraine.

**Key words:** agricultural production, agricultural products, greenhouses, greenhouse complex, agrarian legislation, commercial agriculture.

**Вступ.** Одним із напрямів господарської діяльності сільськогосподарських товаровиробників є ведення тепличного господарства. Зазначений напрям товарного сільськогосподарського виробництва має значний потенціал для розвитку в сучасних умовах ведення агробізнесу в Україні та істотно впливає на забезпечення населення продуктами харчування і гарантування продовольчої безпеки держави.

З'ясування специфіки правового регулювання відносин у сфері ведення тепличного господарства в Україні потребує проведення аналізу сучасного стану законодавчого забезпечення вказаного виду господарської діяльності в АПК України та перспектив його розвитку з урахуванням необхідності адаптації національного аграрного законодавства України до вимог ЄС. Адже існування системи ефективних правових приписів у аграрному, земельному та екологічному законодавстві України є одним із основних чинників стимулювання розвитку відносин у сфері тепличного господарства, збільшення виробництва сільськогосподарської продукції з метою гарантування продовольчої безпеки держави. Зокрема, В.В. Носік звертає увагу на те, що «серед

багатьох факторів, які безпосередньо впливають на проведення земельної, аграрної реформи, важливого значення набуває юридична база, яка має бути адекватною конкретним історичним та іншим умовам розвитку суспільства на території тієї чи іншої держави» [1, с. 19].

В аграрно-правовій науці України вчені неодноразово зверталися до дослідження стану розвитку аграрного законодавства України на сучасному етапі та на перспективу. Проблеми джерел аграрного права, систематизації та кодифікації, якості аграрних законів та підзаконних нормативно-правових актів піднімалися у роботах Н.О. Багай, С.І. Бугери, О.В. Гафурової, С.Ф. Домбровського, В.М. Єрмоленка, А.М. Земко, Т.О. Коваленко, В.В. Носіка, З.А. Павловича, О.О. Погрібного, А.М. Статівки, В.І. Семчика, В.Ю. Уркевича, М.М. Чабаненка, В.В. Янчука, В.З. Янчука та інших вчених. Актуальним питанням розвитку аграрного законодавства України присвячено дисертаційне дослідження І.В. Духневич [2]. Проте стан законодавчого забезпечення господарської діяльності у сфері тепличного господарства у аграрно-правовій науці України комплексно не досліджувався.

**Постановка завдання.** Метою статті є проведення аналізу історичного розвитку законодавчого забезпечення діяльності сільськогосподарських товаровиробників у сфері тепличного господарства в Україні та формулювання висновків щодо ефективності його впливу на вказаний вид сільськогосподарського виробництва.

**Результати дослідження.** Становлення законодавства України у сфері ведення тепличного господарства розпочалося ще на початку 90-х років минулого століття шляхом закріплення окремих приписів стосовно ведення зазначеного виду господарської діяльності у диференційованих нормативно-правових актах. Вперше термін «тепличні господарства», а саме «тепличні комбінати», було вжито у Декреті Кабінету Міністрів України «Про податок на прибуток підприємств і організацій» від 26 грудня 1992 р., у п. 2 якого було зазначено, що підприємства звільняються від сплати податку з прибутку, одержуваного від виробництва сільськогосподарської продукції. Проте тепличні комбінати визнавалися платниками податку на прибуток підприємств і організацій на загальних підставах.

Наведені вище нормативно-правові приписи негативно впливали на ефективність ведення тепличного господарства та необгрунтовано ставили у гірше правове становище суб'єктів ведення тепличного господарства порівняно з іншими сільськогосподарськими підприємствами. Тому у Постанові «Про соціально-економічне становище в Україні та заходи щодо його стабілізації, соціального захисту населення, вдосконалення роботи Верховної Ради України в умовах, які склалися» від 27 січня 1993 р. Верховна Рада України рекомендувала Кабінету Міністрів України разом з постійними комісіями Верховної Ради України при обговоренні бюджету розглянути питання щодо внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України «Про податок на прибуток підприємств і організацій», передбачивши в ньому звільнення тепличних комбінатів від податку на прибуток. Проте запропоновані Верховною Радою України зміни внесені так і не були.

У 1996 р. Кабінет Міністрів України у Постанові «Про організаційську роботу Міністерства сільського господарства і продовольства з виконання завдань, передбачених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України» [3] визнав незадовільною роботу Міністерства сільського господарства і продовольства з реалізації основних напрямів аграрної політики та виконання завдань, передбачених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, та зобов'язав зазначений орган державної виконавчої влади забезпечити диференційований підхід до розвитку тепличних комбінатів, визначити напрями їх використання, провести реструктуризацію та санацію. При цьому зміст такого «диференційованого підходу» не розкривався.

Такі специфічні суб'єкти, як «тепличні та теплично-парникові комбінати (господарства)», згадуються у Переліку сільськогосподарських споживачів електричної енергії [4]. Для зазначеної категорії споживачів електричної енергії застосовувалися спеціальні тарифи на електричну енергію, яка спрямовувалася винятково на виробничі потреби (робота електродвигунів, електроустановок та іншого електрообладнання, призначеного для забезпечення технологічних процесів сільськогосподарського виробництва; робота електродвигунів (електробойлерів), електроводонагрівачів та інших нагрівальних пристроїв, призначених для технологічних процесів у сільському господарстві; освітлення виробничих приміщень та територій).

У законодавстві України були встановлені спеціальні правила щодо реалізації сільськогосподарської продукції, вировошеної у теплицях. Так, згідно з Правилами торгівлі на ринках 2002 р. [5] на ринках дозволяється продавати продукцію рослинного походження, яка доставлена для реалізації від власних чи фермерських тепличних господарств і має експертний висновок державної лабораторії ветеринарної медицини за місцем виходу продукції щодо якості та безпеки – ветеринарного контролю (огляду), а за необхідності – й лабораторного дослідження. Згідно

з п. 3.18 Положення про продовольче забезпечення Збройних сил України у мирний час 2002 р. [6] було дозволено забезпечувати зеленню певні категорії військовослужбовців (особовий склад екіпажів літаків, вертольотів, надводних кораблів і підводних човнів, а також військовослужбовців офіцерського складу, військовослужбовців військової служби за контрактом, які несуть бойове чергування, хворих, які перебувають на лікуванні в закладах охорони здоров'я) у зимо-во-весняний період та огірками – у весняно-літній період за рахунок їх вирощення в теплицях і парниках підсобних господарств військових частин, а також закупівлі у спеціалізованих теплично-парникових господарствах на суму, яка не перевищує 20% загальної вартості належної їм норми харчування. Подібні приписи містяться також у Положенні про продовольче забезпечення в системі Служби безпеки України в мирний час 2006 р. [7] та у Положенні про продовольче забезпечення Державної спеціальної служби транспорту в мирний час 2013 р. [8].

У Правилах пожежної безпеки в агропромисловому комплексі України 2006 р. [9] вживається новий термін «культиваційні об'єкти», під яким розуміються тепличні господарства, оранжереї та парники.

За результатами парламентських слухань на тему «Сучасний стан та перспективи розвитку сільського господарства і харчової промисловості України», що відбулися 11 березня 2009 р., було рекомендовано Уряду України прискорити внесення на розгляд Верховної Ради України проектів законів України про внесення змін до деяких законів України щодо тимчасового звільнення підприємств агропромислового комплексу на час будівництва внутрішньогосподарських комплексів із переробки сільськогосподарської продукції та тепличних комплексів від пайової участі у розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктур населених пунктів [10]. Проте вказані пропозиції у практиці нормотворення реалізовані так і не були.

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. Відповідно до Порядку використання коштів, що спрямовуються на часткове відшкодування вартості будівництва нових тепличних комплексів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 2 березня 2011 р. № 305, бюджетні кошти виділялися на конкурсній основі для часткового відшкодування до 50% вартості (без урахування податку на додану вартість) будівництва нових тепличних комплексів з упровадженням сучасних енергозберігаючих технологій суб'єктам господарювання, які у поточному році завершили будівництво та ввели в експлуатацію нові тепличні комплекси для овочів, що вирощуються у закритому ґрунті, та розсади овочевих культур. У наступних роках дія зазначеного порядку була продовжена, і державна підтримка надавалась у межах використання коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою «Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі» [11]. Так, у 2012 р. було здійснено розподіл коштів, передбачених у 2012 р. 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 31 453,9 тис. гривень [12].

Приписами чинного законодавства були передбачені й інші напрями стимулювання розвитку тепличного господарства в Україні. Так, Планом першочергових заходів з розвитку виробництва картоплі та овочів, що був затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 травня 2011 р. № 475-р, передбачалося опрацювання питання щодо можливості здешевлення цін на природний газ для підприємств, які вирощують овочеві культури у закритому ґрунті, зокрема для тепличних комбінатів.

У Концепції розвитку овочівництва та переробної галузі, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2011 р. № 1120-р., основними причинами, які стримують нарощення обсягу виробництва овочів у закритому ґрунті та на зрошувальних землях, було визнано високі ціни на природний газ та електроенергію, а також високі відсоткові ставки за банківськими кредитами, що унеможливило будівництво нових тепличних комплексів та реконструкцію тих, що діють. Для виходу овочівництва та переробної галузі з кризового стану Урядом України пропонувалося забезпечити: а) будівництво, реконструкцію і модернізацію тепличних комплексів та овочесховищ із застосуванням енергозберігаючих технологій, мікроклімату, післязбиральної доробки та передреалізаційної підготовки овочів; б) надання фінансової підтримки для часткового відшкодування вартості будівництва нових тепличних комплексів та овочесховищ; в) першочергове надання земельних ділянок для будівництва овочесховищ та тепличних комплексів; г) здійснення будівництва нових тепличних комплексів, сучасних овочесховищ та підприємств переробної галузі насамперед поблизу обласних центрів. Аналіз приписів чинного

аграрного, земельного та податкового законодавства показує, що переважна більшість із вказаних заходів державної підтримки господарської діяльності у сфері тепличного господарства так і не була нормативно закріплена.

Переважно декларативний характер мали й приписи Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану першочергових заходів з виконання Державної програми розвитку внутрішнього виробництва» від 7 листопада 2012 р. № 970-р, відповідно до яких передбачалося сприяння будівництву нових тепличних комплексів, картопле- та овочесховищ; збільшення площ тепличних господарств, ємкості картопле- та овочесховищ, що працюють за світовими стандартами, забезпечують упровадження енергозберігаючих технологій і, як наслідок, подальший розвиток галузі овочівництва закритого та відкритого ґрунту.

Необхідно зазначити, що у 2014 р. до Порядку денного Верховної Ради України двічі включалися проекти законів України, спрямованих на забезпечення державної підтримки суб'єктів господарювання у сфері ведення тепличного господарства, а саме: проект Закону 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) та проект Закону про внесення змін до деяких законів України (щодо підтримки розвитку меліорації та забезпечення електричною енергією тепличних господарств і підприємств, що здійснюють вирощування продукції на зрошуваних землях) (проект 3839 Д) [13]. Проте протягом двох років вказані проекти законів прийняті так і не були.

**Висновки.** Таким чином, проведене дослідження розвитку законодавства України у сфері ведення тепличного господарства в Україні показує, що:

1) починаючи з 90-х років минулого сторіччя в Україні було прийнято близько п'ятнадцяти нормативно-правових актів, окремі приписи яких безпосередньо спрямовані на регулювання господарської діяльності у сфері тепличного господарства;

2) нормативно-правові акти, які містять правові приписи щодо регулювання тепличного господарства, є джерелами аграрного, земельного, екологічного, податкового, господарського права та не становлять системи, що свідчить лише про початок формування законодавства, спрямованого на регулювання господарської діяльності у сфері тепличного господарства;

3) у законодавстві вживаються різні терміни для позначення суб'єктів господарювання у сфері тепличного господарства – «тепличні комбінати», «теплично-парникові комбінати», «тепличні комплекси», «тепличні господарства», «теплично-парникові комбінати», «культивацийні об'єкти», що є ознакою несформованості термінології у зазначеній сфері виробничо-господарської діяльності в АПК України;

4) приписи чинних нормативно-правових актів спрямовані на регулювання специфіки оподаткування суб'єктів господарювання у сфері тепличного господарства; встановлення спеціальних тарифів на електроенергію; реалізації вирощеної у теплицях сільськогосподарської продукції; державної підтримки шляхом часткового відшкодування будівництва нових тепличних комплексів;

5) значна частина правових актів, прийнятих у сфері ведення тепличного господарства в Україні, має програмний характер, а їх приписи носять переважно декларативний характер;

6) недоліки аграрного законодавства у сфері ведення тепличного господарства є одним із чинників, що стримують розвиток вказаного виду товарного сільськогосподарського виробництва в Україні.

#### Список використаних джерел:

1. Носік В.В. Соціально-економічні та правові аспекти здійснення земельної реформи в Україні й інших державах європейської орієнтації / В.В. Носік // Вісник Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. Юрид. науки. – 2004. – Вип. 56. – С. 18–21.

2. Духневич І.В. Розвиток аграрного законодавства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / І.В. Духневич; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2011. – 19 с.

3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про організаційську роботу Міністерства сільськогосподарства і продовольства з виконання завдань, передбачених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України» від 27 червня 1996 р. № 690 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/690-96-%D0%BF>.

4. Перелік сільськогосподарських споживачів електричної енергії : Додаток до Інструкції про порядок застосування тарифів на електричну енергію, яка відпускається електропостачальними організаціями на виробничі потреби сільськогосподарським споживачам, затвердженої по-

становою Національної комісії з питань регулювання електроенергетики України від 10 липня 1997 р. № 493 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0287-97>.

5. Правила торгівлі на ринках, затверджені Наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерства внутрішніх справ України, Державної податкової адміністрації України, Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації України від 26 лютого 2002 р. № 57/188/84/105 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 13. – Ст. 681.

6. Положення про продовольче забезпечення Збройних Сил України на мирний час, затверджене Наказом Міністра оборони України від 9 грудня 2002 р. № 402 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 52. – Ст. 2422.

7. Положення про продовольче забезпечення в системі Служби безпеки України на мирний час, затверджено Наказом Служби безпеки України від 22 грудня 2006 р. № 809 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 7. – Ст. 253.

8. Положення про продовольче забезпечення Державної спеціальної служби транспорту в мирний час, затверджене наказом Міністерства інфраструктури України від 30 грудня 2013 р. № 1074 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 13. – Ст. 408.

9. Правила пожежної безпеки в агропромисловому комплексі України, затверджені наказом Міністерства аграрної політики України, Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 4 грудня 2006 р. № 730/770 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 31-32. – Ст. 1275.

10. Рекомендації парламентських слухань на тему: «Сучасний стан та перспективи розвитку сільського господарства і харчової промисловості України», схвалені Постановою Верховної Ради України від 6 квітня 2009 р. № 1240-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 38. – Ст. 544.

11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку використання коштів, що спрямовуються на часткове відшкодування вартості будівництва нових тепличних комплексів» від 23 травня 2012 р. № 403 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 39. – Ст. 1462.

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

13. Порядок денний четвертої сесії Верховної Ради України сьомого скликання. Додаток до Постанови Верховної Ради України від 6 лютого 2014 року № 739-VII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>; Порядок денний п'ятої сесії Верховної Ради України. Додаток до Постанови Верховної Ради України від 2 вересня 2014 року № 1655-VII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.