

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.451>

Квасюк С. В.

здобувач

Науково-дослідний інститут публічного права

ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Актуальність теми. Сільське господарство традиційно посідає провідне місце у структурі національної економіки, забезпечуючи продовольчу безпеку, соціальну стабільність та формуючи значну частку експортного потенціалу України. З огляду на це державна політика підтримки аграрного сектору набуває особливого значення, адже саме вона визначає умови стійкості сільськогосподарського виробництва, здатність галузі реагувати на економічні, екологічні та геополітичні виклики. Водночас сучасні трансформаційні процеси в агросекторі вимагають чіткої правової визначеності й ефективного адміністративного регулювання, спрямованого на забезпечення збалансованого розвитку сільських територій та підвищення конкурентоспроможності вітчизняного агробізнесу.

Актуальність проблематики зумовлена й тим, що система нормативного забезпечення державної підтримки аграрної галузі формується протягом усієї історії незалежності України та є однією з найбільш фрагментованих сфер національного законодавства. Розпорошеність норм між різними видами правових актів, домінування підзаконного регулювання, дублювання та суперечливість термінології створюють перешкоди для правозастосування й ускладнюють реалізацію державної аграрної політики. У цих умовах особливої ваги набуває потреба в комплексному адміністративно-правовому аналізі категоріального апарату, суб'єктного складу та об'єктів правового впливу, адже саме ці елементи формують основу механізмів державної підтримки.

Додатковим чинником актуальності є стратегічний курс України на європейську інтеграцію, який передбачає адаптацію аграрної політики та системи державної підтримки до норм і принципів ЄС. Відповідно виникає необхідність гармонізації національного законодавства, удосконалення адміністративних процедур, запровадження прозорих критеріїв доступу до програм підтримки та підвищення інституційної спроможності органів публічної влади. За таких умов дослідження адміністративно-правових засад державної підтримки сільського господарства має не лише теоретичне, але й вагомим практичне значення, оскільки спрямоване на формування сучасної, ефективної та узгодженої з європейськими стандартами моделі агропротекційної політики.

Метою статті є здійснення комплексного теоретико-правового аналізу державної підтримки сільського господарства України як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Головачко В. М. наголошує, що сільське господарство є основою агровиробничої сфери світової економіки та належить до найдавніших форм господарської діяльності людства. На сучасному етапі у цій сфері, як і раніше, зайнята понад половина економічно активного населення світу [1].

Законодавче підґрунтя державної підтримки сільського господарства формувалося протягом усього періоду незалежності України й сьогодні становить одну з наймасштабніших нормативних складових аграрного права.

Для законодавства, що регулює механізми державної підтримки аграрної галузі, характерні такі основні риси: 1. наявність спеціального Закону України «Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку» [2], який так і не набув статусу кодифікованого акта; 2. розпорошеність правових норм між нормативно-правовими актами різної галузевої спрямованості; 3. домінування підзаконного нормативного регулювання; 4. значна кількість недоліків як формального, так і змістовного характеру.

Комплексне дослідження правового забезпечення державної підтримки аграрного сектору неможливе без використання базових аграрно-правових понять і категорій. На жаль, саме термінологічний апарат аграрного права традиційно є предметом гострих наукових дискусій, що змушує дослідників постійно шукати найбільш точні й оптимальні терміни.

Усі ключові аграрно-правові поняття та категорії, що мають важливе значення для правового регулювання державної підтримки аграрної сфери, можна умовно поділити на три групи: 1. ті, що визначають сферу аграрних правовідносин; 2. ті, що характеризують суб'єктів аграрних правовідносин; 3. ті, що визначають об'єкти аграрних правовідносин.

Титарчук І. М. підкреслює, що обсяг ВВП, сформований у сільському, лісовому та рибному господарстві, залежить від широкого спектра чинників, а ефективний розвиток аграрного сектору та сільських територій потребує належної підтримки [3, с. 114].

Перший блок. Важливим елементом якісного правового регулювання є чітке визначення сфери суспільних відносин, у межах яких реалізується державна агропротекційна політика. Йдеться насамперед про з'ясування законодавчих та науково-теоретичних підходів до співвідношення таких понять, як агропромисловий комплекс (АПК), аграрний сектор економіки та сільське господарство. Необхідно враховувати, що ці категорії за своїм походженням і змістом є економічними, проте активно застосовуються у праві та зако-

нодавстві, оскільки через них визначаються межі необхідного аграрно-правового регулювання.

Загальноприйняте розуміння АПК передбачає його поділ на три основні сфери:

1. тракторне та сільськогосподарське машинобудування, машино-будування для харчової промисловості, агрохімія, комбікормова промисловість, система матеріально-технічного забезпечення сільського господарства, меліоративне та сільське будівництво;

2. рослинництво, тваринництво та рибальство;

3. харчова промисловість, холодильне, складське, спеціалізоване транспортне господарство, підприємства і організації, що займаються доведенням продукції до споживача, включаючи оптові ринки, роздрібну торгівлю й сферу громадського харчування.

Таким чином, у традиційному розумінні АПК охоплює три блоки суспільних економічних відносин: промисловий сектор, аграрний сектор і сектор агрообслуговування.

Поняття сільськогосподарської діяльності також є одним із ключових для аграрного права та законодавства. Як підкреслюється в науковій літературі, його характеристика має важливе теоретичне та практичне значення, зокрема для належного розмежування предмета аграрного права та визначення специфіки правового регулювання відповідних відносин.

Останнім часом категорія «агросфера» набуває статусу однієї з нових аграрно-правових конструкцій. Агросфера розглядається як комплексна категорія, що становить основу предмета аграрного права й включає такі елементи:

а) об'єкти аграрних правовідносин (культурні рослини, сільськогосподарські тварини, оброблений ґрунт);

б) суб'єкти цих правовідносин – сільське населення, фізичні особи, які працюють у сільськогосподарських підприємствах за трудовим договором, є їх членами чи учасниками або ведуть особисте селянське господарство;

в) сферу реалізації аграрних прав та обов'язків – сільські території, сільськогосподарське виробництво та інші суміжні напрями діяльності.

Підсумовуючи викладене, можна зробити проміжний висновок: доцільно розглядати АПК як сукупність двох основних секторів – промислового та аграрного. При цьому аграрний сектор доцільно ототожнювати із сільським господарством та системою агрообслуговування. Сільське господарство, на нашу думку, варто розуміти саме як сільськогосподарське виробництво, оскільки всі інші функції – переробка, реалізація, надання послуг – належать до сфери агрообслуговування.

Другий блок. Законодавство України, характеризуючи суб'єктів сільськогосподарської діяльності, використовує низку взаємопов'язаних понять. Найбільш уживаними та значущими для правового регулювання державної підтримки аграрного сектору є поняття сільськогосподарського товаровиробника, сільськогосподарського підприємства та виробника сільськогосподарської продукції.

Разом з тим у сучасному законодавстві існує низка термінологічних проблем щодо визначення цих суб'єктів:

а) наявність декількох легальних визначень одних і тих самих понять у різних нормативних актах. Найяскравіше це проявляється щодо терміна «сільськогосподарський товаровиробник». Найпоширенішим є визначення, закріплене у податковому законодавстві: це юридична особа будь-якої організаційно-правової форми або фізична особа-підприємець, яка займається виробництвом сільськогосподарської продукції, розведенням чи вирощуванням риби у внутрішніх водоймах та її переробкою на власних чи орендованих потужностях, а також здійснює постачання цієї продукції.

Закон «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» [4] містить подібне визначення, проте з двома відмінностями:

– товаровиробником визнається лише юридична особа;

– замість «риби» використовується ширше поняття водних біоресурсів.

Ще одне, більш лаконічне, але близьке за змістом визначення закріплено у Законі «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років» [5], де сільськогосподарським товаровиробником визнаються фізичні або юридичні особи, що виробляють сільськогосподарську продукцію, переробляють її та реалізують.

б) відсутність визначеного законодавчого співвідношення цих понять. Через нечіткість формулювань наука і практика по-різному тлумачать їх зміст та співвідношення.

в) наявність юридичних недоліків у деяких законодавчих визначеннях. Прикладом є поняття «виробника сільськогосподарської продукції» в Законі «Про сільськогосподарський перепис» [6], де до виробників відносять юридичних осіб, їхні підрозділи та фізичних осіб, які мають у володінні або користуванні землі чи тварин. Це визначення мало б залишатися непомітним, якби саме на нього не посилався чинний Закон «Про сільськогосподарську кооперацію» [7], визначаючи вимоги до засновників кооперативів.

О. Ю. Гаврик підкреслює, що розвиток аграрного сектору підвищує значення ефективної системи управління діяльністю сільськогосподарських товаровиробників, що має забезпечувати раціональне використання ресурсів та зростання ефективності агробізнесу [8, с. 41]. Класифікація суб'єктів аграрних правовідносин, які претендують на державну підтримку, є багаторівневою й базується на кількох юридично значущих критеріях.

Перший рівень класифікації – за функціональним призначенням. Усі суб'єкти аграрного господарювання поділяються на: 1. виробників сільськогосподарської продукції; 2. суб'єктів, які їх обслуговують (переробка, зберігання, транспортування та інші послуги).

Другий рівень класифікації – різновиди виробників сільськогосподарської продук-

ції. 1. За організаційно-правовим статусом: юридичні особи; фізичні особи-підприємці; фізичні особи. 2. За метою виробництва продукції: товаровиробники, що виробляють продукцію для продажу; виробники, що виготовляють продукцію для особистого або внутрішньогосподарського споживання.

Третій рівень – за роллю товаровиробництва в господарстві: основні товаровиробники (виробництво на продаж є головним видом діяльності); побічні товаровиробники.

Тому, поняття виробника сільськогосподарської продукції є ширшим, ніж поняття сільськогосподарського товаровиробника, адже товаровиробник – лише той виробник, який створює продукцію з метою продажу. З огляду на це існує потреба оновити законодавче визначення виробника.

Класифікації за організаційно-правовим статусом і за метою діяльності є незалежними одна від одної, тому їхні ознаки можуть комбінуватися (наприклад, юридична особа – товаровиробник; фізична особа-підприємець, яка виробляє продукцію для власних потреб; тощо). Товаровиробниками можуть бути лише юридичні особи та фізичні особи-підприємці, оскільки саме ці форми передбачають комерційну діяльність.

Якщо визначення товаровиробника загалом є логічним, то існування паралельного поняття «сільськогосподарське підприємство» видається недоцільним, адже фактично це лише різновид основного товаровиробника у формі юридичної особи. При цьому для ефективної державної підтримки доцільно здійснити нормативний поділ товаровиробників на основних та побічних.

У зв'язку з цим пропонується запровадити ієрархію агропротекційних статусів: агропротекційний статус суб'єкта аграрного господарювання – надає право на загальні види державної підтримки, у тому числі суб'єктам, що обслуговують виробників; агропротекційний статус виробника сільськогосподарської продукції – дає можливість брати участь у широкому колі програм підтримки;

агропротекційний статус основного товаровиробника – забезпечує максимальний рівень державної підтримки. Така ієрархія, на нашу думку: а) розширює коло суб'єктів, які можуть отримувати державну підтримку; б) стимулює розвиток аграрних суб'єктів та їх перехід до вищих статусів.

На думку І. І. Вініченко, складна економічна ситуація в Україні зумовлює необхідність посиленої державної підтримки майже всіх сфер економіки. Аграрна політика повинна включати реагування на кризові виклики, впровадження науково-технічного прогресу та забезпечення розвитку сільського господарства для досягнення соціально-економічного ефекту, вирішення продовольчих проблем та збільшення експортного потенціалу [9, с. 50].

Досліджуючи законодавчі та наукові підходи до трактування понять, що належать до блоку об'єктів аграрних правовідносин, ми зосередимо увагу передусім на ключовому з них – одному з найбільш дискусійних і широко вивчених у аграрно-правовій науці понятті сільськогосподарської продукції.

Головною ознакою сучасного нормативного визначення сільсько-господарської продукції є орієнтація на спеціальні переліки та класифікаційні системи, передусім на УКТЗЕД. Слід наголосити, що під час віднесення товарів до окремих товарних позицій митні органи можуть створювати додаткові протекціоністські бар'єри для імпорту або, навпаки, посилювати приплив товарів до країни. Це означає, що чим деталізованішим є митний тариф, тим ефективніше він може виконувати протекціоністську функцію. Важливо й те, що подібний підхід довів свою результативність і активно застосовується не лише в Україні.

Таким чином, законодавчі дефініції сільськогосподарської продукції ґрунтуються на посиленні на різні товарні групи УКТЗЕД, що, у свою чергу, збільшує рівень невизначеності самого загального поняття відповідної продукції.

Наукові підходи з цього питання також є досить різноманітними. Усі наявні в законодавстві та на науковому рівні підходи до визначення сільськогосподарської продукції можна розподілити на такі групи:

1. Виробничий підхід, відповідно до якого сільськогосподарську продукцію слід розуміти як необроблену, зібрану продукцію, яка не зазнала переробки чи інших впливів, що змінюють її первісний стан. Такий підхід, зокрема, застосовано у Законі України «Про аграрні розписки»;

2. Виробничо-переробний підхід, що є найбільш уживаним у законодавстві й науковій літературі;

3. Сучасний розширений підхід, яскраво представлений у Законі України «Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку» [2]. Згідно з цим Законом, сільськогосподарською продукцією (товарами) вважаються товари груп 1–24 УКТЗЕД, якщо вони вирощуються, виловлюються, виготовляються чи переробляються безпосередньо виробником цих товарів, а також продукти їхньої обробки та переробки, здійснені на власних або орендованих потужностях.

Висновок. Проведений аналіз свідчить, що правове забезпечення державної підтримки аграрного сектору України відзначається високим ступенем фрагментарності та термінологічної невизначеності, що ускладнює реалізацію послідовної аграрної політики. Встановлено, що ефективність правового регулювання значною мірою залежить від чіткої систематизації понять, які визначають межі аграрних правовідносин, статус суб'єктів господарювання та зміст об'єктів правового впливу. Виявлені концептуальні та законодавчі прогалини вимага-

ють оновлення дефініцій, уніфікації класифікаційних підходів і побудови ієрархічної системи агропротекційних статусів. Узагальнюючи, дослідження демонструє потребу в глибшій кодифікації аграрного законодавства та формуванні цілісної нормативної основи державної підтримки сільського господарства.

Підсумовуючи, можна виділити найтипівіші та найбільш проблемні формальні недоліки аграрного законодавства у сфері державної підтримки: несистемність нормативної бази, підміна законодавчого регулювання підзаконним, низька якість нормотворчої техніки, а також надмірна динамічність нормативних змін.

1. Несистематизованість нормативно-правової основи, що особливо помітна у сфері державної підтримки сільського господарства, яка характеризується великою кількістю нормативних актів різної юридичної сили.

2. Підміна законодавчого регулювання підзаконним, що є доволі поширеним явищем. Наприклад, хоча Закон України «Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку» [2] визначає загальні положення щодо надання бюджетної дотації сільськогосподарським товаровиробникам, ключові питання її отримання фактично регулюються підзаконним актом. Подібна практика є ризикованою, оскільки підзаконні акти є менш стабільними й більш ситуативними.

3. Низька якість нормотворчої техніки, що останніми роками проявляється все інтенсивніше й негативно впливає на загальну якість аграрного законодавства.

4. Гіпердинамічність нормативної бази, яка проявляється в бурхливому та малоконтрольованому прийнятті нових актів, що змінюють або скасовують чинні норми.

Анотація

Метою статті є здійснення комплексного теоретико-правового аналізу державної підтримки сільського господарства України як об'єкта адміністративно-правового регулювання. У дослідженні проаналізовано еволюцію законодавчого підґрунтя державної підтримки сільського господарства України та окреслено головні проблеми нормативної визначеності у сфері аграрних правовідносин. Значну увагу приділено з'ясуванню змісту базових аграрно-правових

понять, що характеризують сферу, суб'єктів та об'єкти аграрної діяльності, а також їх впливу на формування ефективних механізмів державної підтримки. Розкрито термінологічні суперечності щодо визначення суб'єктів господарювання, класифікаційні підходи до їх типологізації та особливості нормативного закріплення поняття сільськогосподарської продукції. Встановлено, що ефективність правового регулювання значною мірою залежить від чіткої систематизації понять, які визначають межі аграрних правовідносин, статус суб'єктів господарювання та зміст об'єктів правового впливу. Виявлені концептуальні та законодавчі прогалини вимагають оновлення дефініцій, уніфікації класифікаційних підходів і побудови ієрархічної системи агропротекційних статусів. Зроблено висновок, що найтипівішими та найбільшими проблемними формальними недоліками аграрного законодавства у сфері державної підтримки є: 1) несистематизованість нормативно-правової основи, що особливо помітна у сфері державної підтримки сільського господарства, яка характеризується великою кількістю нормативних актів різної юридичної сили; 2) підміна законодавчого регулювання підзаконним, що є доволі поширеним явищем. Наприклад, хоча Закон України «Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку» визначає загальні положення щодо надання бюджетної дотації сільськогосподарським товаровиробникам, ключові питання її отримання фактично регулюються підзаконним актом. Подібна практика є ризикованою, оскільки підзаконні акти є менш стабільними й більш ситуативними; 3) низька якість нормотворчої техніки, що останніми роками проявляється все інтенсивніше й негативно впливає на загальну якість аграрного законодавства; 4) гіпердинамічність нормативної бази, яка проявляється в бурхливому та малоконтрольованому прийнятті нових актів, що змінюють або скасовують чинні норми.

Ключові слова: держава, адміністративна процедура, господарство, сільське господарство, державна підтримка, тваринництво, сільське господарство, водокористування, адміністративно-правове регулювання.

Kvasiuk S. V. State support of agriculture in Ukraine as an object of administrative and legal regulation

Summary

The purpose of the article is to conduct a comprehensive theoretical and legal analysis of state support for agriculture in Ukraine as an object of administrative and legal regulation. The study analyzes the evolution of the legislative basis of state support for agriculture in Ukraine and outlines the main problems of regulatory certainty in the field of agrarian legal relations. Considerable attention is paid to clarifying the content of basic agrarian and legal concepts that characterize the sphere, subjects and objects of agrarian activity, as well as their influence on the formation of effective mechanisms of state support. Terminological contradictions regarding the definition of business entities, classification approaches to their typology and features of the regulatory consolidation of the concept of agricultural products are revealed. It is established that the effectiveness of legal regulation largely depends on a clear systematization of concepts that define the boundaries of agrarian legal relations, the status of business entities and the content of objects of legal influence. The identified conceptual and legislative gaps require updating definitions, unification of classification approaches and the construction of a hierarchical system of agro-protection statuses. It is concluded that the most typical and most problematic formal shortcomings of agrarian legislation in the field of state support are: 1) the lack of systematization of the regulatory framework, which is especially noticeable in the field of state support for agriculture, which is characterized by a large number of regulatory acts of different legal force; 2) the replacement of legislative regulation with bylaws, which is a fairly common phenomenon. For example, although the Law of Ukraine "On the Principles of State

Agrarian Policy and State Policy of Rural Development” defines general provisions on the provision of budget subsidies to agricultural producers, the key issues of its receipt are actually regulated by bylaws. Such a practice is risky, since bylaws are less stable and more situational; 3) the low quality of rule-making techniques, which has been increasingly evident in recent years and negatively affects the overall quality of agricultural legislation; 4) the hyper-dynamism of the regulatory framework, which is manifested in the rapid and poorly controlled adoption of new acts that change or repeal existing norms.

Key words: state, administrative procedure, economy, agriculture, state support, animal husbandry, agriculture, water use, administrative and legal regulation.

Список використаних джерел:

1. Головачко В., Ліба Н., Вибер Е. (2021). Аналіз можливості розвитку сільського господарства в Україні. *Економіка та суспільство*, 2021. № 27. URL: http://dspace-s.msu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/8538/1/Analysis_of_%20the_ossibility_%20of%20_agricultural_%20development_%20in_%20Ukraine.pdf
2. Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку : Закон України від 24 червня 2004 року № 1877-IV.
3. Титарчук І. М. Результативні показники бюджетних програм на сільське господарство та розвиток сільських районів. *Економічний простір*. 2020. № 158. С. 110-115.
4. Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою : Закон України від 9 лютого 2012 року № 4391-VI.
5. Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001-2004 років : Закон України від 18 січня 2001 року № 2238-III.
6. Про сільськогосподарський перепис : Закон України від 23 вересня 2008 року № 575-VI.
7. Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» від 21 липня 2020 року № 819-IX.
8. Гаврик О. Ю. Особливості використання МСФЗ (IAS) 41 «Сільське господарство» в практичній діяльності сільськогосподарських підприємств. *Агросвіт*. 2022. № 15-16. С. 40-46.