

УДК 349.42

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.61>

ПОНЯТТЯ «ФЕРМЕР» ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ ЄС ТА ЙОГО ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ У ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

Саркісова Т.Б.,*доцент кафедри земельного та аграрного права,**Київський національний університет**імені Тараса Шевченка, к.ю.н., доцент*

ORCID: 0000-0001-7850-0484

e-mail: tamrikos@ukr.net

Саркісова Т.Б. Поняття «фермер» за законодавством ЄС та його імплементація у законодавство України.

Стаття присвячена проблемі уніфікації в українському законодавстві понятійно-категоріального апарату, яким оперує європейське законодавство в рамках Спільної аграрної політики (далі – САП), зокрема, при визначенні фермера як бенефіціара прямих виплат. Чинне законодавство України оперує численними визначеннями суб'єктів, які здійснюють сільськогосподарську діяльність: сільськогосподарський товаровиробник, виробник сільськогосподарської продукції, домогосподарства, сільськогосподарське підприємство, суб'єкт агропромислового комплексу, сільськогосподарський кооператив, особисте селянське господарство, фермерське господарство, сімейне фермерське господарство, фермерське господарство у формі фізичної особи – підприємця. Натомість європейське аграрне законодавство оперує поняттям «фермер».

З метою коректного та безбар'єрного застосування положень САП до вітчизняних виробників сільськогосподарської продукції після набуття Україною статусу члена ЄС, на етапі розпочатих перемовин необхідним є проведення аналізу змісту поняття «фермер» за законодавством ЄС та тісно пов'язаних з ним таких категорій як «сільськогосподарська діяльність», «сільськогосподарська продукція», «діючий фермер», «молодий фермер», «новостворений фермер», та враховуючи отримані результати запропонувати необхідні зміни до українського законодавства, що й становить мету даного дослідження.

Для правильного розуміння поняття «фермер» в країнах Європи проводиться аналіз структури європейського аграрного сектору за даними Євростату як офіційного статистичного офісу ЄС. В результаті проведеного дослідження робиться висновок, що для позначення всієї множинності різних за організаційно-правовою, розміром, типом управління суб'єктів, що зайняті сільськогосподарською діяльністю, законодавство ЄС оперує загальним поняттям «фермер», що й використову-

ється у нормативних документах, що становлять правову основу САП. Тому з метою гармонізації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС автор робить декілька пропозиції щодо внесення змін в чинне законодавство України.

Ключові слова: фермер, сільськогосподарська діяльність, Спільна аграрна політика, бенефіціар, законодавство Європейського Союзу, сімейні ферми, сільськогосподарський товаровиробник, адаптація законодавства.

Sarkisova T. Definition "farmer" in EU legislation and its implementation into the legislation of Ukraine.

The article is devoted to the issue of unification in Ukrainian legislation the definitions that are used in the European legislative acts concerning the Common Agricultural policy (hereinafter – CAP), particularly, the definition of "farmer" as a beneficiary of direct payments.

There are numerous definitions of subjects providing agricultural activity according to the current Ukrainian legislation: agricultural producer, manufacturer of agricultural products, household, agricultural enterprise, subject of agro-industrial complex, agricultural cooperative, individual farm, farming enterprise, family farming enterprise, farming enterprise as an individual entrepreneur. Instead of this the European agricultural law operates with the term "farmer".

In order to provide the correct and barrier-free applying of CAP provisions that would regulate the agricultural activity of Ukrainian persons, legal and natural ones, after Ukraine becomes the member of the European Union, it is necessary now to conduct a research of the concept of term "farmer" according to EU legislation and the related definitions such as "agricultural activity", "agricultural products", "active farmer", "young farmer", "new farmer". The obtained results could be taking into account in the legislative amendment process that is taking place in Ukraine due to the granted status as a candidate to the EU. Abovementioned is the aim of these thesis.

In order to gain correct understanding of the term "farmer" in the EU countries the structure of the European agricultural sector is analyzed by the author. Summarizing the conducted research it is stated that due to the European approach enshrined in the CAP the term "farmer" is a general definition to all the persons that provide agricultural activity irrespectively to their size, organizational structure, type of management etc. In order to harmonize the national Ukrainian legislation to the European one there are several propositions how to amend the legislation.

Key words: farmer, agricultural activity, Common Agricultural Policy, beneficiary, EU legislation, family farms, agricultural producer, adaptation of legislation.

Постановка проблеми. Євроінтеграційні процеси України ставлять на порядок денний необхідність приведення національного законодавства у повну відповідність до законодавства ЄС як необхідну умову для набуття статусу члена Європейського Союзу. Аграрна сфера як предмет регулювання Спільної аграрної політики Європейського Союзу (далі - САП) є однією із основоположних для правової уніфікації.

Автор ставить сою за **мету** розкрити поняття «фермер» за законодавством ЄС та його імплементацію у законодавство України.

Виклад матеріалу дослідження. Одним із наріжних каменів для гармонізації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС є уніфікація понятійно-категоріального апарату, де на сьогодні існують істотні розбіжності. Так, зокрема, вкрай необхідним є усунення суттєвої різниці щодо змісту поняття «фермер» як ключового суб'єкта САП – бенефіціара прямих виплат за законодавством ЄС та абсолютно відмінного за змістом великого різноманіття понять, що позначають суб'єктів аграрних правовідносин у законодавстві України. З огляду на те, що Україна отримала статус кандидата в члени ЄС та знаходиться на стадії перемовин, необхідним є провести аналіз змісту поняття «фермер» за законодавством ЄС та запропонувати необхідні зміни до законодавства України з метою безбар'єрного та коректного застосування положень САП щодо вітчизняних суб'єктів аграрних правовідносин. Що й становить мету даної статті.

В доктрині аграрного права було проведено ряд порівняльно-правових досліджень державної підтримки фермерських господарств за законодавством ЄС та України, однак співвідношення змісту поняття «фермер» в європейському та вітчизняному законодавстві розглядалось опосередковано та виходячи з положень чинного на той час законодавства [1, 2]. З огляду на зазначене дане питання є актуальним та потребує уваги як з наукової, так і суто практичної точки зору з метою внесення змін до вітчизняного за-

конодавства в рамках його підготовки як майбутнього учасника САП.

Визначення «фермера» в європейському законодавстві пройшло певну еволюцію. Вперше поняття фермер розкривається в Європейській Конвенції про соціальний захист фермерів від 6 травня 1972 р. (не ратифікована Україною) [3]. Відповідно до ст. 2 фермером визнавалась будь-яка самозайнята особа, якщо вона займається виключно чи переважно сільським господарством, садівництвом, лісівництвом, виноградарством або іншою подібною діяльністю, у здійсненні якої їй можуть допомагати члени сім'ї та / або наймані працівники. Конвенція передбачає, що кожна Договірна Сторона може заявити, що зберігає право на виключення зі сфери застосування цієї Конвенції, тобто не включати до поняття «фермер», таких категорій осіб (див. п.1 ст.19 Конвенції та Додаток до неї) як самозайняті особи, які займаються виключно або переважно сільським господарством, садівництвом, лісівництвом, виноградарством або іншою подібною діяльністю, але не отримують основну частину свого прибутку з цієї діяльності, та/або осіб, які займаються виключно лісівництвом.

В тому ж році Радою Європейського Економічного Співтовариства було прийнято Директиву Ради від 17 квітня 1972 р. щодо модернізації фермерських господарств (72/159/ЄЕС) [4], в ст.2 якої зазначалося, що під фермером слід розуміти особу, що займається фермерським господарством як основним видом діяльності та має відповідні професійні здібності та компетенцію. Ст.3 конкретизує, що зайняття фермерським господарством як основним видом діяльності має місце за умови, що прибуток, отриманий від фермерської діяльності, має бути не меншим ніж 50 % від загального прибутку фермера, а загальний робочий час, який використовується для фермерської діяльності, має становити не менше половини від загального робочого часу. Аналогічне визначення «фермера» вживається і у Регламенті Ради (ЄЕС) № 797/85 про підвищення ефективності сільськогосподарських структур від 12 березня 1985 р. [5].

Таким чином, у 70-ті – 80 ті рр. 20 ст., за законодавством ЄС поняття «фермер» характеризується такими ознаками як, по-перше, це, передусім, фізична особа, для якої фермерство є основним заняттям та здійснюється на професійній основі; по-друге, відсоток прибутку, отриманий від сільськогосподарської діяльності, повинен становити не менш ніж 50 % від загального прибутку; по-третє, відсоток робочих годин, які фермер присвячує сільськогосподарській діяльності, має бути не меншим ніж 50 % від загального робочого часу.

Регламентом Ради (ЄЕС) № 2328/91 від 15 липня 1991 р. про підвищення ефективності

сільськогосподарських структур [6] мінімальний відсоток прибутку, який фермер повинен отримувати від сільськогосподарської діяльності було зменшено. Так, у статті 6 зазначається, що держави-члени можуть надавати допомогу фермерам, які отримують не менш ніж 50 % від загального прибутку від фермерського, лісового господарства, туризму, ремесел або діяльності, спрямованої на захист навколишнього природного середовища, але за умови, що розмір прибутку, отриманого саме з фермерської діяльності, повинен бути не менше ніж 25 % від загального прибутку фермера, а час, який фермер витрачає на несільськогосподарську діяльність, повинен займати не більше половини від загального робочого часу фермера.

Лише у 2000-х рр. з прийняттям Регламенту Ради № 1782/2003 від 29 вересня 2003 р. [7] щодо встановлення спільних правил для програм прямої підтримки фермерів у рамках спільної аграрної політики і щодо впровадження певних схем підтримки фермерів статус фермера почав розповсюджуватись і на юридичних осіб, та залишається незмінним вже протягом 20 років. Так, чинний Регламент ЄС № 2021/2115 від 2 грудня 2021 року [8] визначає фермера як фізичну або юридичну особу, або об'єднання фізичних чи юридичних осіб, незалежно від правового статусу, наданого такому об'єднанню та його членам національним правом, господарство якого розташовано на території, на яку розповсюджується дія Договорів, визначених в статті 52 Договору про ЄС у поєднанні зі статтями 349 та 355 Договору про функціонування ЄС та, яке займається сільськогосподарською діяльністю, визначеною державою-членом відповідно до ст. 4 цього Регламенту. Під терміном «господарство» (holding) розуміється майно, яке використовуються фермером для сільськогосподарської діяльності (п. «1», «2» ст. 3 Регламенту ЄС №2021/2115).

В ст.4 Регламенту ЄС №2021/2115 встановлено вимоги як Держави - члени ЄС мають визначати в своїх Національних стратегічних планах як учасниці САП, такі поняття як сільськогосподарська діяльність, сільськогосподарську продукцію, сільськогосподарські землі тощо. Так під сільськогосподарською діяльністю слід розуміти (1) виробництво, вирощування сільськогосподарської продукції, включаючи тваринництво та рослинництво, в тому числі і палюдикультури, де під сільськогосподарською продукцією слід розуміти продукцію визначену в Додатку 1 до Договору про функціонування ЄС за виключенням продукції рибальства, бавовни та короткоротаційне лісівництво; (2) збереження сільськогосподарських земель в стані придатному для вирощування рослин або випасання худоби без необхідності застосування особливих підготовчих дій,

що виходить поза межі використання звичайних сільськогосподарських методів та технік.

В свою чергу, сільськогосподарські землі мають бути визначені таким чином, щоб включати орні землі, землі зайняті багаторічними культурами, луками та пасовищами, зокрема, у випадку коли вони формують агролісову систему в цій зоні. Орні землі, багаторічні культури та постійні луки і пасовища визначатимуться виходячи з наступного розуміння: орні землі - землі, які культивуються для вирощування врожаю або придатні для таких цілей, однак знаходяться під паром, в т.ч. відповідно до заходів в рамках розвитку сільської місцевості, незалежно від того чи перебувають вони під теплицями або під стаціонарним чи мобільним покриттям; багаторічні культури - культури, які не підлягає ротації, відмінні від постійних луків та пасовищ, які займають землю 5 і більше років, або дають повторні врожаї, включаючи розплідники та короткоротаційне лісівництво; постійні луки та пасовища - землі, вкриті травою або іншими кормовими рослинами, які самозасіюються або вирощуються (засіюються), та які не були залучені до сівозмін протягом 5 років або більше. Крім того, враховуючи екологічну та аграрну цінність деяких територій з екстенсивною традиційною системою сільськогосподарства, країни-члени можуть вирішити включати в категорію постійних луків та пасовищ землі включно з чагарниками та деревами, які забезпечують годування тварин та можуть бути використані, що обґрунтовано місцевою практикою, як пасовища незважаючи на те, що трав'янисті кормові рослини не є домінуючою рослинністю, та на яких можуть випасатись худоба.

Регламент ЄС №2021/2115 визначає також поняття діючий фермер, молодий фермер та новостворений фермер. Зокрема, вказується, що діючим фермером слід визначати тільки фізичну або юридичну особу або групу фізичних чи юридичних осіб, що хоча б мінімально зайняті сільськогосподарською діяльністю, в той же час не виключаючи підтримку частково зайнятих фермерів або фермерів, для яких фермерство не є єдиним видом діяльності. Визначаючи фермера діючим держава має керуватись об'єктивними та недискримінаційними критеріями, зокрема, такими як прибуток, залучення до роботи на фермі, включення до національних реєстрів. Передбачається можливість застосування різних форм запровадження таких критеріїв, включаючи список, що визначає хто не може вважатись діючим фермером. «Молодий фермер» визначається через такі критерії як верхній віковий ценз (встановлений між 35-40 роками), наявність статусу голови ферми та необхідна освіта або досвід, а «новий або новостворений фермер» визначається через критерії відмінні від критеріїв для молодого фермера, та за умови, що він є головою

ферми вперше. Держави можуть встановлювати об'єктивні недискримінаційні вимоги щодо належної освіти та досвіду.

Поняття «фермер» вживається також і в Регламент ЄС 2018/1091 Європейського парламенту та Ради від 18 липня 2018 р. (зі змінами від 22 грудня 2021 р.) про інтегровану статистику ферм та відміну Регламентів (ЄС) No 1166/2008 і (ЄС) No 1337/2011[9], який встановлює основу для Європейської статистики по фермам, їх структурі тощо.

Ст. 2 Регламенту ЄС 2018/1091 «Визначення» оперує термінами «ферма» (farm) та «сільськогосподарський холдинг» (agricultural holding), що може наштовхнути на помилкове сприйняття цих понять в контексті українських реалій, де існують аграрні холдинги. Однак законодавство ЄС термін «аграрний холдинг» вживається скоріше для позначення не суб'єкта (що притаманно для нашої структури агробізнесу), а об'єкта: «організаційна одиниця, що являє собою відокремлену одиницю, технічно та економічно, має управління та здійснює сільськогосподарську діяльність, що визначені в групах А 01.01 – А 01.05 Регламенту (ЄС) № 1893/2006 або здійснюють «підтримку сільськогосподарських земель в хорошому сільськогосподарському та екологічному стані» (група А 01.06) на економічній території Союзу, в якості основної або супутньої діяльності. З видів діяльності групи А01.49 включено тільки «виращування або розведення напівдомашніх або інших живих організмів» (за виключенням виращування комах) та «Бджільництво та виробництво меду та пчолоиноного воску».

Певний інтерес для розуміння поняття «фермер» в країнах Європи та структури європейського аграрного сектору становлять дані офіційного статистичного офісу ЄС [10] – Евростат - станом на 2020р., які є актуальними оскільки наступні еталонні роки для проведення статистичних робіт у державах-членах ЄС визначені 2023 та 2026 рр. відповідно [9]. Так, за цими даними в Європейському Союзі загалом нараховується 9.1 млн суб'єктів агробізнесу. Переважна більшість – 94,8 % ферм ЄС - відносяться до сімейних ферм, на яких 50% і більше трудової функції виконується членами родини. Сімейні ферми превалюють серед всіх видів ферм в усіх державах членах.

В 2020 р. близько 400 000 ферм або 4,4% від усіх ферм мають статус корпоративного підприємства.

За розмірам оброблюваних земель: 1) більшість ферм є невеликими за розмірами - майже дві третини ферм (63,8 %) обробляють менше 5 га (є типовим для Румунії (90,3% або 2,6 млн ферм), Мальти (96,6%), Кіпру (87,5), Греції (74%), Португалії 73,4 %, Хорватії (70,6%), Угорщини (64,9%) та Болгарії (64%), а також

для південних регіонів Польщі, та прибережних регіонів Іспанії та Італії); 2) 7,5% ферм ЄС мають площу 50 га та більше та обробляють 68,2% введених в обробіток сільськогосподарських земель (більш характерні для Люксембургу (52,7%), Франції (46,0%), Фінляндії (33,3%), Німеччини (31,5%) та Данії (30,9%).

Середній розмір ферми в ЄС у 2020 р. – 17,4 га: 18% ферм мали такий земельний банк (в розумінні загальної кількості земель, на яких провадиться сільськогосподарська діяльність) або більше.

В той же час в багатьох країнах-членах ЄС більшість оброблюваних сільськогосподарських земель використовується великими фермами. Так, наприклад, великі ферми Чехії та Словаччині використовують 92-93% всіх земель, що знаходяться в обробітку, це найвищі показники серед усіх країн-членів.

Залежно від правового статусу, організаційно-правової форми та типу управління виділяють три різні групи ферм в ЄС: 1) напівнатуральні ферми, які здебільшого вирощують продукцію для споживання фермерами та їх сім'ями; 2) малі та середні ферми, які є сімейним бізнесом; 3) великі аграрні компанії, які мають організаційно-правову форму корпоративного підприємства або створили кооперативи.

Висновки. Таким чином, для позначення всієї множинності різних за організаційно-правовою, розміром, типом управління суб'єктів, що зайняті сільськогосподарською діяльністю, законодавство ЄС оперує загальним поняттям «фермер», що й використовується у нормативних документах, що становлять правову основу САП.

На відміну від європейського законодавства, аналіз чинного українського законодавства дозволяє стверджувати про відсутність єдиного визначення для всієї множинності суб'єктів, що займаються сільськогосподарською діяльністю, а натомість існування більше десяти різних понять для їх визначення, серед них: сільськогосподарський товаровиробник (Податковий кодекс України, Закон України «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001-2004 років» від 18 січня 2001 р.), виробник сільськогосподарської продукції (Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24.06.2004 р.), домогосподарства (Закон України «Про сільськогосподарський перепис» від 23.09.2008 р.), сільськогосподарське підприємство (Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24.06.2004 р.), суб'єкт агропромислового комплексу (Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24.06.2004 р.), сільськогосподарський кооператив (Закон України «Про сільськогосподарську кооперацію» від 21.07.2020 р.), особисте селянське госпо-

дарство (Закон України «Про особисте селянське господарство» від 15.05.2003 р.), фермерське господарство, сімейне фермерське господарство, фермерське господарство без статусу юридичної особи організовується на основі діяльності фізичної особи - підприємця (Закон України «Про фермерське господарство» від 19.06.2003 р.).

З огляду на зазначене, для того, щоб стати учасником САП та ввійти в європейське правове поле необхідно гармонізувати зазначену множинність визначень суб'єктів агробізнесу України із поняттям «фермер», яким оперує європейське законодавство.

Для цього, з нашої точки зору, можливі два шляхи: по-перше, запропонувати додаткове визначення, що за змістом, буде відповідати європейському «фермеру» для позначення бенефіціара прямих виплат в рамках САП, учасником якої Україна має стати в обов'язковому порядку одразу після набуття статусу члена ЄС. Це може бути, наприклад, термін «агровиробник» в наступній редакції: «агровиробник – юридичні особи незалежно від організаційно-правової форми, фізичні особи – підприємці, фізичні особи (у тому числі домогосподарства, фізичні особи, які здійснюють діяльність, пов'язану з веденням особистого селянського господарства, самозайняті особи у сфері сільського господарства), або їх об'єднання, які займаються сільськогосподарською діяльністю». Другий варіант є більш революційним і передбачає повний перегляд всіх існуючих визначень

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Хрипко С.І. Загальна характеристика фермерського господарства за законодавством Європейського Союзу. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». 2012. Вип. №173. Ч. 2. С. 117–123.
2. Гафурова О.В., Сиволицька С.І. Державна підтримка фермерських господарств в Україні та Європейському Союзі: правові аспекти: монографія. Київ: «Компринт». 2017 р. 335 с.
3. Європейська Конвенція про соціальний захист фермерів від 6 травня 1972 р./ Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_650#Text (дата звернення 27.12.2023 р.).
4. Council Directive of 17 April 1972 on the modernization of farms (72/159/EEC). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31972L0159> (дата звернення 27.12.2023 р.).
5. Council Regulation (EEC) No 797/85 of 12 March 1985 on improving the efficiency of agricultural structures. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A31985R0797> (дата звернення 26.12.2023 р.).
6. Council Regulation (EEC) No 2328/91 of 15 July 1991 on improving the efficiency of agricultural structures. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1991/2328/oj> (дата звернення: 25.12.2023 р.).
7. Council Regulation (EC) No 1782/2003 of 29 September 2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers and amending Regulations (EEC) No 2019/93, (EC) No 1452/2001, (EC) No 1453/2001, (EC) No 1454/2001, (EC) 1868/94, (EC) No 1251/1999, (EC) No 1254/1999, (EC) No 1673/2000, (EEC) No 2358/71 and (EC) No 2529/2001. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003R1782> (дата звернення: 25.12.2023 р.).
8. Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulations (EU) No 1305/2013 and (EU) No 1307/2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02021R2115-20230101>(дата звернення: 30.12.2023 р.).
9. Regulation (EU) 2018/1091 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on integrated farm statistics and repealing Regulations (EC) No 1166/2008 and (EU) No 1337/2011. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02018R1091-20211222> (дата звернення: 30.12.2023 р.).
10. Офіційна інтернет-сторінка Євростату: веб-сайт. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farms_and_farmland_in_the_European_Union_-_statistics#Farms_in_2020 (дата звернення: 30.12.2023 р.).