

---

## РОЗДІЛ VI. ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

---

УДК 349.422

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.02.58>

### ДВАДЦЯТИРІЧЧЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ ПІДТРИМКУ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ»: ЧИ Є МАЙБУТНЄ?<sup>1</sup>

Григор'єва Х.А.,

*доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри аграрного, земельного та екологічного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»  
ORCID: 0000-0001-7659-2178*

**Григор'єва Х.А. Двадцятиріччя Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України»: чи є майбутнє?**

У статті проведено аналіз двадцятирічної історії існування спеціального Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України». Прийнятий у 2004 році цей Закон був вимогою часу – він став ключовим законодавчим актом, яким фактично закладено основу подальшого якісного розвитку агропротекційного права. Двадцятирічне існування цього Закону вимагає аналізу його еволюції та проблемних питань, визначення тенденцій розвитку та реального впливу на суспільні відносини. Такий фундаментальний аналіз дасть змогу відповісти на головне питання: чи здатен цей Закон ефективно регулювати агропротекційні відносини у складних умовах сьогодення, враховуючи воєнні та післявоєнні виклики. Проведене дослідження було структуроване за трьома етапами трансформації Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України»: етап апробації первинної моделі (2004–2008 роки); етап антикризової модернізації (2009–2019 роки); етап вимушеної модернізації (2020 – до сьогодні). У цілому, проаналізувавши двадцятилітню історію еволюції Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», можна зробити висновок про те, що цей Закон не виконує покладені на нього суспільно важливі завдання. Найбільш концептуальний вигляд він мав у своїй первинній редакції; найменш концептуальний – сьогодні. Значна частина його норм протягом всього

періоду існування залишалася декларативною, що загалом надзвичайно негативно відбивалося на регулюванні агропротекційних відносин: декларативні, непрацюючі норми усією своєю масою створювали викривлене уявлення про актуальну систему державної підтримки сільського господарства. Чинним агропротекційним законодавством не передбачено жодних «стовпів», тобто ключових правових механізмів підтримки – натомість зараз Закон містить розрізнений перелік окремих механізмів із більшим чи меншим ступенем деталізації їх регулювання. Навіть воєнний стан та необхідність особливої підтримки сільськогосподарських товаровиробників у період 2022–2024 років не підштовхнули нормотворця до концептуального реформування чинного агропротекційного законодавства, однак нагальна необхідність його проведення вже очевидна.

**Ключові слова:** державна підтримка сільського господарства, сільське господарство, агробізнес, агропротекційне законодавство, сільськогосподарська продукція, аграрне право, сільськогосподарська діяльність.

**Hryhorieva K.A. The twentieth anniversary of the Law of Ukraine "On state support of the agriculture of Ukraine": is there a future?**

The article analyzes the twenty-year history of the existence of the special Law of Ukraine "On State Support of Agriculture of Ukraine". Adopted in 2004, this Law was the need of the hour – it became a key legislative act, which actually laid the foundation for the further qualitative development of agro-protection law. The twenty-year existence

---

<sup>1</sup> Дослідження здійснене у рамках виконання наукового проєкту (реєстраційний номер № 226/0062) відповідно до договору із Національним фондом досліджень України, за сприяння Кембриджського університету (Велика Британія).

of this Law requires an analysis of its evolution and problematic issues, determination of development trends and real impact on social relations. Such a fundamental analysis will make it possible to answer the main question: is this Law able to effectively regulate agro-protection relations in today's complex conditions, taking into account the war and post-war challenges. The conducted research was structured according to three stages of the transformation of the Law of Ukraine "On State Support of Agriculture of Ukraine": the stage of approbation of the primary model (2004–2008); the stage of anti-crisis modernization (2009–2019); stage of forced modernization (2020 – until today). In general, after analyzing the twenty-year history of the evolution of the Law of Ukraine "On State Support of Agriculture of Ukraine", we can conclude that this Law does not fulfill the socially important tasks assigned to it. It had the most conceptual appearance in its initial edition; the least conceptual - today. A significant part of its norms throughout the period of its existence remained declarative, which in general had an extremely negative impact on the regulation of agricultural protection relations: declarative, non-working norms created a distorted image of the current system of state support for agriculture. The current agricultural protection legislation does not provide for any "pillars", i.e., key legal support mechanisms - instead, the Law now contains a scattered list of individual mechanisms with a greater or lesser degree of detail in their regulation. Even the state of war and the need for special support of agricultural producers in the period 2022–2024 did not push the lawmaker to conceptual reform of the current agricultural protection legislation, but the urgent need for its implementation is already obvious.

**Key words:** state support for agriculture, agriculture, agribusiness, agricultural protection legislation, agricultural products, agrarian law, agricultural activity.

**Постановка проблеми.** Прийнятий у 2004 році Закон України «Про державну підтримку сільськогосподарства України» [1] був вимогою часу – він став ключовим законодавчим актом, яким фактично закладено основу подальшого якісного розвитку агропротекційного права. Двадцятирічне існування цього Закону вимагає аналізу його еволюції та проблемних питань, визначення тенденцій розвитку та реального впливу на суспільні відносини. Такий фундаментальний аналіз дасть змогу відповісти на головне питання: чи здатен цей Закон ефективно регулювати агропротекційні відносини у складних умовах сьогодення, враховуючи воєнні та післявоєнні виклики.

**Аналіз сучасного стану досліджень.** Проблеми державної підтримки сільського госпо-

дарства ставали предметом досліджень багатьох вітчизняних учених: Н.О. Багай, О.Г. Бондара, О.В. Гафурової, А.В. Духневича, В.М. Єрмоленка, Т.О. Коваленко, Г.С. Корнієнко, П.Ф. Кулиничка, Т.В. Курман, С.О. Лушпаєва, С.І. Марченко, В.В. Носіка, Ю.М. Павлюченко, О.М. Савельєвої, І.П. Сафонова, В.І. Семчика, А.М. Статівки, В.Ю. Уркевича, Т.Є. Харитонової, М.М. Чабаненка, М.В. Шульги тощо. Однак ці дослідження здебільшого стосувалися або окремих напрямів та видів державної підтримки, або розкривали певні проблеми у цій сфері. Системного аналізу Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» в розрізі його двадцятирічної еволюції ще не проводилося.

У зв'язку з цим **метою даної статті** є визначення сучасного стану Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» в контексті ретроспективного аналізу його еволюції, визначення основних проблем та тенденцій його трансформації. Важливим завданням, що стоїть перед цим дослідженням, є пошук обґрунтованої відповіді на питання про актуальний стан основного агропротекційного Закону та його реальний потенціал щодо регулювання ефективної підтримки вітчизняного сільського господарства в надскладних умовах ведення воєнних дій та післявоєнного відновлення.

**Виклад основного матеріалу.** Прийнятий Закон заявляв досить широку сферу відносин, на регулювання яких він був спрямований, а саме: бюджетні, кредитні, цінові, страхові, регуляторні та інші сфери державного управління. При цьому, термінологія Закону активно використовувалася й у податкових та митних правовідносинах [2], що додатково висвітлює системність агропротекційного законодавства та важливість головного Закону в цій сфері. Проблеми та здобутки даного нормативно-правового акту завжди впливали не тільки на відносини підтримки сільського господарства, але й на інші пов'язані аграрні відносини.

Увесь двадцятирічний шлях еволюції Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» можна представити у вигляді трьох послідовних етапів – і саме ця періодизація покладена в структурну основу нашого дослідження.

**Етап апробації первинної моделі (2004–2008 роки).** Модель державної підтримки, закладена в первинну редакцію Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», будувалася на кількох важливих «стовпах»: державне регулювання цін на окремі види сільськогосподарської продукції, державні заставні закупівлі зерна, кредитна субсидія, дотації тваринництву, дерегуляційні механізми, страхова підтримка. При цьому значення цих

складових агропротекційної моделі було зовсім неоднаковим. Основний акцент було зроблено на механізмі регулювання цін.

За баченням законодавця, *цінове регулювання* полягало в інтервенційному способі збалансування ціни на організованому аграрному ринку. Ідея заключалася у тому, щоб кожного року розраховувати та нормативно закріплювати мінімальну та максимальну ціни на визначений перелік сільськогосподарської продукції (пшениця, жито, ячмінь, овес, кукурудза, борошно, соя, льон, ріпак, соняшник, шишки хмелю, цукор). Виходячи з того, що зростання та зниження ціни є результатом коливань попиту і пропозиції, законодавець планував м'який економічний вплив на ці відносини. Інтервенційна модель передбачала створення спеціального державного агента (Аграрного фонду), завданням якого було відслідковувати цінову ситуацію та вчасно здійснювати необхідні дії: у разі зниження ціни – викупувати частину представленого на ринку товару; у випадку зростання – продавати із запасів, покриваючи дефіцит такої продукції на ринку. Ця схема буда детально опрацьована в Законі – їй було присвячено найбільше статей та близько третини усього обсягу нормативно-правового акту. Узагалі, представлений у Законі механізм державного регулювання цін на сільськогосподарську продукцію був водночас прикладом: а) прогресивного економіко-правового впливу на чутливий аграрний ринок; б) вразливості нормативних побудов у разі необхідності значної кількості сприятливих передумов; в) намагання поєднати задоволення інтересів виробників та споживачів сільськогосподарської продукції.

Слід визнати, що незважаючи на формальні спроби імітувати виконання законодавчих вимог (прийняття розпоряджень уряду про встановлення мінімальних та максимальних інтервенційних цін [3]), даний агропротекційний механізм так і не запрацював. Його ідея була досить виваженою та життєздатною, однак для її втілення необхідні були певні інституційні та організаційні умови. Відсутність організованого аграрного ринку та відхід від біржової торгівлі, розквіт та зміцнення агротрейдингу в українському форматі – зробили цей важливий (центральний за задумом законодавця) агропротекційний механізм декларативним.

*Державні заставні закупівлі* спершу позиціонувалися як тимчасовий захід перед запровадженням державних форвардних закупівель зерна. Відповідно до правового механізму державних заставних закупівель Аграрний фонд надавав бюджетну позику виробнику зерна, яке є об'єктом державного цінового регулювання, під заставу такого об'єкта, що оформлювалася переданням кредитором простого чи подвійного складського свідоцтва або складської квитанції.

При цьому в разі неповернення позики та плати за користування коштами в обумовлений строк, предмет застави переходив у власність держави та зараховувався до складу державного продовольчого резерву.

Поширення цього механізму обумовлювалося гострою потребою сільськогосподарських товаровиробників у залученні фінансових ресурсів та обмеженими можливостями такого залучення. Підтримка полягала, зокрема, в тому, що держава надавала таку позику за вдвічі меншу плату, ніж банківські кредити. Водночас проблемою цього механізму була надзвичайно заплутана правова природа. Дана юридична конструкція може стати ілюстрацією неузгодженості між агропротекційним та цивільним законодавством, що потягнула за собою конфлікти на практиці. Справа в тому, що законодавець «віртуозно» змішав кілька самостійних договірних конструкцій в одному агропротекційному механізмі: а) договір купівлі-продажу (фігурує в назві механізму – «закупівлі»); б) договір позики (предметом угоди закон вказує надання бюджетної позики); в) кредитний договір (саме так називалися угоди, які підписувалися сторонами під час реалізації державних заставних закупівель). Звичайно, термінологічна плутанина мала цілком закономірні негативні наслідки. Так, наприклад, в одній спірній ситуації сільськогосподарський товаровиробник, заставне зерно якого було зараховане до державного продовольчого резерву через несвоєчасне повернення ним позики, вимагав від Аграрного фонду доплати за це зерно. Дійсно, в якості позики він отримав лише 80% його вартості, а до продовольчого резерву у власність держави це зерно було зараховане по 100%-ій вартості. Виробник вважав, що йому мають доплатити неотриману вартість зерна, оскільки це «закупівля». Однак, у судовому порядку було підкреслено, що аналізовані відносини не можна ідентифікувати як купівлю-продаж: фактично, несплачені 20% вартості зерна – це санкції за невиконання договору [4]. Примітно, що подібні справи регулярно розглядалися, незважаючи на досить тривалий період застосування режиму державних заставних закупівель [5], протягом якого нібито мало би сформуватися розуміння цього правового механізму. Це лише додатково доводить необхідність однозначного нормативного забезпечення та якісної законодавчої техніки. В цілому механізм державних заставних закупівель зарекомендував себе досить непогано – найкращим підтвердженням може стати тимчасове відновлення цього агропротекційного заходу у важкий період фінансової кризи 2008-2009 років.

*Кредитна субсидія* стала одним із найбільш традиційних заходів державної підтримки віт-

чизняного сільського господарства. Основний зміст цієї підтримки полягає в компенсуванні особі частки сплачених нею відсотків за користування комерційним кредитом. Конкретні елементи цього правового режиму змінювалися, однак кредитній субсидії судилося довге життя в агропротекційній системі. Особлива увага цьому правовому механізму була приділена в період 2009–2011 років, коли було прийнято три закони, що удосконалювали норми ст. 13 про кредитну субсидію (розширили коло адресатів, запровадили конкурсні засади надання, деталізували процедуру та вимоги, ввели паралельну часткову компенсацію лізингових платежів [6; 7; 8] тощо). Однак ця законодавча активність виявилася майже безпорадною та відірваною від реальності, оскільки поступово сформувалося підзаконне регулювання кредитної субсидії, яке протирічило законодавчим положенням [9]. Схожа доля спіткала і *бюджетну тваринницьку дотацію, яка, незважаючи на оновлення норм Закону, набувала абсолютно інших рис на практиці, оскільки підзаконне регулювання суттєво відрізнялося від законодавчої основи. Подібна доля, напевно, очікувала би і страхову підтримку, яка була закладена в первинній редакції Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України». Однак законодавець виділив її в окремий Закон України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» [10], якому, на жаль, теж судилося стати здебільшого декларативним.*

Родзинкою первинної агропротекційної моделі стало закріплення особливого правового механізму підтримки, втіленого в ст. 14 Закону під назвою «*Дерегуляція українського ринку сільськогосподарської продукції та заборона дискримінації прав її власників*». Аналіз норм даної статті демонструє ще один приклад законодавчої суперечливості. Так, з метою заборони дискримінації прав власників сільськогосподарської продукції встановлювалося зобов'язання елеватора, який зберігає сільськогосподарську продукцію (об'єкт державного цінового регулювання) не перевищувати встановлену вартість цієї послуги. Даною нормою законодавець намагався вберегти аграріїв від завищених цін на зберігання, особливо в пікові періоди. Однак тут не все однозначно. Доктрина містить багато варіантів тлумачення поняття дискримінації, але його найбільш узагальнене розуміння можна звести до «винятку або переваги, що заперечує або зменшує рівне здійснення прав». Сучасна наука розширила це традиційне бачення та розробила ідею про існування позитивної та негативної дискримінації. Слід визнати, що грань між ними досить тонка – і аналізована нами норма про обмеження цін на послуги зберігання є

чудовою ілюстрацією цього. Фактично, заради задоволення інтересів одних осіб було імперативно обмежено інтереси інших. Тобто в статті про недискримінацію власників сільськогосподарської продукції фактично встановлюється дискримінаційна норма стосовно власників зерносховищ. Ця логічна невідповідність цілком закономірно потягла за собою низку судових спорів. Елеватори намагалися доводити, що норма ст. 14 Закону поширювалася лише на відносини на організованому аграрному ринку, на якому здійснюється державне цінове регулювання. Вони вважали, що їх договірні відносини із приватними аграріями не підпадають під дію відповідної норми. Суди теж підходили диференційовано до вирішення цієї неоднозначної ситуації, стаючи то на сторону держави, то на сторону елеваторів [11; 12]. Конфліктність цієї норми підтвердилася масштабною судовою практикою. Крім того, слід вказати на додаткову грань цього непростого питання, а саме: державна підтримка в рамках «недискримінаційного» механізму обмежувалася лише власниками сільськогосподарської продукції – об'єкту державного цінового регулювання. Тобто власники іншої сільськогосподарської продукції позбавлялися такої підтримки (дискримінувалися).

Таким чином, досвід першої редакції Закону доводить необхідність обережного використання такої термінології як «недискримінація» та «дерегуляція» в агропротекційних відносинах, адже державна підтримка априорі будується саме на виділенні окремих суб'єктів та наданні їм особливих переваг, а також на адміністративно-правовому втручанні (регулюванні). Тобто дискримінацію та регулювання можна розглядати як невід'ємні властивості явища державної підтримки.

Якщо узагальнити проведений аналіз втіленої в Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України» первинної агропротекційної моделі, то можна вказати на її характерні риси:

- *своєрідна системність.* Хоча питання виникають до оптимальності такої системи, але заперечувати її зачатки було б неправильним. Передбачалося своєрідне поєднання різних агропротекційних механізмів, одні з яких були основними, інші – додатковими;

- *потреба в інституційних та організаційних передумовах для повноцінного функціонування системи державної підтримки.* Так, відмінною рисою законодавчої моделі стало утворення спеціальних інституцій – Аграрного фонду, Аграрної біржі, Фонду аграрних страхових субсидій. При цьому для реалізації закладених у Законі механізмів обов'язковою умовою мав бути активно функціонуючий організований аграрний ринок. У результаті обтяження цими



умовами зробило всю агропротекційну модель вразливою: нездатність сформувати ці передумови протягом тривалого часу заблокувала реалізацію значної частини норм агропротекційного Закону та підкосила всю передбачену ним систему підтримки;

- *поєднання інтересів виробників та споживачів сільськогосподарської продукції.* Основна державна підтримка була заснована на ціновому регулюванні, яке було двовекторним та враховувало потреби задоволення інтересів аграріїв та населення. Зокрема, такий підхід знайшов своє відображення в понятті продовольчої безпеки, що розумілася як «захищеність життєвих інтересів людини, яка виражається у гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності» [1]. Це визначення, яке є однобоким та не відповідає сучасному рівню розвитку доктрини продовольчої безпеки, дісталось нам у спадок саме з тієї першої агропротекційної моделі як частина її концептуального бачення участі держави в аграрних правовідносинах.

Протягом першого п'ятиріччя існування цього Закону стали проглядатися його основні проблеми: а) не спрацювали повною мірою основні «стовпи», передусім державне регулювання цін на окремі види сільськогосподарської продукції; б) почала формуватися практика створення паралельних площин агропротекційного регулювання (законодавча та підзаконна). Однак ці проблеми ще не були критичними. Вони різко загострилися під час розгортання світової фінансової кризи 2008-2009 років.

**Етап антикризової модернізації (2009–2019 роки).** У відповідь на комплекс викликів, породжених колапсом світової економіки, нормотворець відреагував низкою дій:

а) *оновлення існуючих правових механізмів*, що формували первинну модель державної підтримки. Передусім, було вдвічі розширено коло об'єктів цінового регулювання, і відтепер воно охоплювало вже і деякі продукти тваринництва. При цьому законодавець передбачив, що не усі перелічені види сільськогосподарської продукції постійно виступають об'єктами цінового регулювання. Уряд мав щороку обирати з цього списку ті види сільськогосподарської продукції, ціни на які варто було моніторити та за необхідності регулювати на організованому аграрному ринку. Однак спершу цей задум не був зрозумілий навіть контролюючим органам. Так, Державна інспекція з контролю за цінами нарахувала економічні санкції за порушення державної дисципліни цін магазину «Метро» через невиконання ним вимог про обмеження граничної торговельної надбавки на такий об'єкт цінового регулювання як м'ясо птиці. Однак судом

було підкреслено, що урядом було прийнято постанову «Про затвердження переліку об'єктів державного цінового регулювання на 2008/09 маркетинговий рік» № 36 від 06.02.2008 року та постанову «Про затвердження переліку об'єктів державного цінового регулювання з визначенням періодів такого регулювання у 2009-2010 роках» № 33 від 21.01.2009 року, якими були обрані товари, ціни на які регулювалися в даний період. Серед них м'ясо птиці не фігурувало, а значить у 2008–2010 роках такий продукт не був об'єктом державного цінового регулювання [13], незважаючи на його включення до відповідного переліку в Законі.

Окрім оновлення механізму регулювання цін, нормотворець також лібералізував агрострахування та підкорегував правила надання кредитної субсидії;

б) *розширення функціональних можливостей Аграрного фонду.* В цілому вони були спрямовані на «розв'язання рук» цій спеціалізованій установі, яка від початку мала досить жорстко обмежений спектр агропротекційних дій за первинною моделлю державної підтримки. Відповідно до нових правил Аграрний фонд отримав можливість за рішенням уряду продавати та купувати сільськогосподарську продукцію поза межами державного цінового регулювання. Крім того йому дозволялося також продавати матеріально-технічні ресурси аграріям. Стосовно останнього права склалася цікава проблемна ситуація. Так, під впливом світової фінансової кризи уряд поспішив прийняти постанову «Питання закупівлі та реалізації Аграрним фондом дизельного палива і мінеральних добрив для проведення весняно-польових робіт у 2009 році» від 18.02.2009 року № 152 ще до того, як відповідні повноваження з'явилися в Законі. Прокурор звернувся в суд із позовом до Кабінету Міністрів України про визнання нечинною вказаної постанови, оскільки формально вона була прийнята в порушення вимог Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України». Дійсно, на момент прийняття у лютому 2009 року постанова уповноважувала Аграрний фонд купувати за бюджетні кошти дизельне паливо та аміачну селітру, в той час як Законом передбачалося право цієї установи купувати лише об'єкти державного цінового регулювання. Хоча вже через кілька місяців – в червні 2009 року було внесено зміни до агропротекційного Закону [6], якими Аграрному фонду прямо дозволялося здійснювати спірні операції, все ж урядова постанова була визнана нечинною [14];

в) *поява нових агропротекційних механізмів* (субсидія на одиницю оброблюваних угідь, часткове відшкодування вартості висіяного високорепродуктивного насіння, часткове відшко-

дування вартості будівель тваринницького профілю, здешевлення ідентифікації та реєстрації сільськогосподарських тварин, часткове відшкодування збудованих соціальних об'єктів; підтримка маркетингу і просування; підтримка заходів щодо контролю якості і безпеки сільськогосподарської продукції тощо).

Фактично, в період гострої всеохоплюючої кризи 2009 року була здійснена модернізація існуючої системи державної підтримки сільського господарства, але не її докорінна зміна. Були збережені ті складові системи, які не працювали чи були малоефективними, додатково множилися інші декларативні механізми.

У контексті нашого дослідження слід підкреслити, що оновлення кризового 2009-го року не потягли за собою певних подальших системних перетворень у Законі. Наступні п'ять років (2010–2015) увага до агропротекційного Закону була досить низькою, відбувалося рутинне внесення змін, які мало впливали на сутність та ефективність державної підтримки. Здебільшого, нормотворець вносив поправки, які витікали з прийняття інших законів (наприклад, ПК України, Закону «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» тощо) або проведення чергового адміністративного реформування [15; 16].

На тлі загальної нормотворчої пасивності важливим вектором підтримки стала організація та масштабування державних форвардних закупівель зерна у цей період. Слід одразу зазначити, що безпосередньої заслуги Закону в цьому немає, оскільки особливості форвардних закупівель були врегульовані переважно на підзаконному рівні. Досить швидко сформувалася судова практика щодо спорів, які виникли з цих договірних відносин. Користуючись відсутністю певних принципів засад на рівні Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», Аграрний фонд щороку змінював деталі цього механізму. В кінцевому підсумку це привело до втрати форвардними закупівлями значної частини свого агропротекційного потенціалу [17].

Поза увагою Закону пройшла також важлива інституційна подія. Так, у вказаний проміжок часу було проведено інституційне розмежування, яке внесло плутанину та вкотре вдарило по тій концептуальній моделі державної підтримки сільського господарства, яка була закладена в первинну основу Закону. Йдеться про паралельне утворення ще одного Аграрного фонду – але вже із іншим правовим статусом та завданнями: у 2013 році було засновано ПАТ «Аграрний фонд». Метою його діяльності стало створення сприятливих умов для розвитку сільського господарства, функціонування ринку сільськогосподарської продукції, підтримки вітчизняно-

го сільськогосподарського товаровиробника, а також одержання прибутку від провадження господарської діяльності відповідно до законодавства. Важливо підкреслити той факт, що незважаючи на ідентичну назву, новоутворений ПАТ «Аграрний фонд» не був обтяжений вимогами Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», адже останній передбачав агропротекційну діяльність некомерційного суб'єкта – державної спеціалізованої бюджетної установи (ДСБУ). Фактично у 2013 році відбулося розведення функціональних ролей, передбачених основним агропротекційним законом, між двома різними суб'єктами: некомерційним ціновим регулятором залишилася ДСБУ «Аграрний фонд», а комерційну роль організатора форвардних закупівель було передано ПАТ «Аграрний фонд» [18].

Поява двох суб'єктів з однаковими назвами, які розділили між собою функції того Аграрного фонду, який передбачався в первинній агропротекційній моделі, спровокувала кілька наслідків:

- поступове перетворення ДСБУ «Аграрний фонд» у рудиментарну інституцію, приречену на еволюційне зникнення, оскільки функція цінового регулювання, яка в неї залишалася, фактично була декларативною;

- комерціалізація державних форвардних закупівель щороку прогресувала. Прибуткова мета функціонування нового ПАТ «Аграрний фонд» знайшла своє відображення в тому, що агропротекційність методично вичищалася із правового механізму державних форвардних закупівель зерна. Зокрема, насичена протекційними елементами постанова Кабінету Міністрів України «Про запровадження державних форвардних закупівель зерна» від 16 травня 2007 року № 736 не поширювала свою дію на форвардні відносини із ПАТ «Аграрний фонд», а значить останній був вільний у своїй закупівельній діяльності. Звичайно, це призвело до того, що форвардні закупівлі не виконували усіх покладених на них завдань.

Окрім проаналізованих вище тенденцій у досліджуваному періоді вагомого значення набула державна податкова підтримка сільського господарства, яка втілювалася переважно в спрощеному оподаткуванні та спецрежимі ПДВ. При цьому агропротекційний Закон активно використовувався як джерело ключової термінології (передусім, для визначення поняття сільськогосподарської продукції [19; 20]). Сформувалася навіть цікава судова практика, коли податкові органи використовували мінімальні інтервенційні ціни для власних потреб, а саме: як нормативно визначений орієнтир для виявлення порогових значень звичайних цін на сільськогосподарську продукцію. Керуючись цим мето-

дологічним підходом, фіскальні органи нараховували суб'єктам господарювання додаткові суми податків та штрафні санкції. Однак суди дійшли висновків про неправомірність застосування інтервенційних цін в інших правовідносинах, окрім регулювання цін на організованому аграрному ринку [21; 22; 23].

Незважаючи на провал вказаного підходу щодо спільного використання окремих норм Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», тісний взаємозв'язок між податковим та агропротекційним законами традиційно був досить міцний. Зокрема, він дуже рельєфно проявився у 2016 році, коли під тиском вимог Міжнародного валютного фонду в Україні було скасовано спецрежим ПДВ для сільськогосподарських товаровиробників. Блідою заміною, що мала виступити тимчасовим буфером, який би пом'якшив деяким аграріям болючу втрату спецрежиму, стала передбачена в агропротекційному Законі бюджетна дотація для розвитку сільськогосподарських товаровиробників та стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції [24].

Як було встановлено нами в попередніх дослідженнях, бюджетна дотація не була абсолютно новим видом державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників – її можна визначити як результат глибокої трансформації скасованого спецрежиму ПДВ у напрямках зміни форми, назви, порядку нарахування, але зі збереженням головної його суті: надання сільськогосподарському товаровиробнику частини нарахованого і сплаченого ним ПДВ у його власне розпорядження [25]. Однак вона була значно менше за обсягами, а також була значно вужчою за колом адресатів. Процес виплати цієї дотації теж не був безхмарним. Наприклад, судами було підкреслено, що в разі неправомірної відмови у включенні особи до Реєстру одержувачів бюджетної дотації неотримана підтримка кваліфікується як упущена вигода та підлягає стягненню в порядку відшкодування збитків [26]. Подібні випадки траплялися, при чому основною причиною ставали не сумніви у правах заявника на дотацію, а процедурні помилки державних органів. Наприклад, сільськогосподарський товаровиробник був позбавлений належних йому дотацій через неузгодженість у діях Мінагрополітики та Державної податкової служби під час їхнього обміну інформаційними повідомленнями [27]. В іншій справі податковий орган подав до казначейства реєстр одержувачів бюджетної дотації в паперовій формі, а не в електронній, як того вимагав порядок. Через це сільськогосподарський товаровиробник не лише не отримав бюджетну дотацію, але й змушений був доводити порушення своїх прав через суд [28].

Аналіз розвитку вітчизняного законодавства вказує на складний та багатоаспектний взаємозв'язок між податковими та агропротекційними нормами. Податкові норми можуть мати агропротекційний зміст і тим самим створювати значний пласт відносин підтримки сільськогосподарських товаровиробників. Втрата таких механізмів слабо компенсується традиційними агропротекційними заходами (дотаціями, субсидіями, виплатами тощо). Описаний вище вітчизняний досвід щодо надання бюджетної дотації замість скасованого спеціального податкового режиму – яскраве підтвердження цієї тези.

Отже, після кризової модернізації увесь десятирічний період подальшого розвитку Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» (2010–2019) був підкорений появі інших законодавчих актів, адміністративним реформам та інституційним змінам. При цьому власного якісного розвитку в цей період Закон не продемонстрував. Стагнаційні процеси додатково відтінялися поглибленням сепарації агропротекційного законодавства на декларативну (законну) та реально діючу (підзаконну) площину.

**Етап вимушеної модернізації (2020 – до сьогодні).** У певний момент Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» став настільки обтяженим непрацюючими нормами, що питання його оновлення стало абсолютно нагальним. Нарешті в 2020 році було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції» [29], яким здійснено чотири групи важливих змін: а) оновлено понятійний апарат та закріплено принципи державної підтримки сільського господарства; б) проведено інституційно-організаційні зміни (запроваджено функціонування Державного аграрного реєстру (ДАР) та виключено положення про роботу Аграрного фонду); в) виключено механізм державного регулювання цін на окремі види сільськогосподарської продукції; г) передбачено низку нових агропротекційних механізмів (державна підтримка виробників плодів, ягід, винограду, хмелю та аквакультури; відшкодування втрат через надзвичайні ситуації; підтримка органічного виробництва; дотація на одиницю оброблених угідь; часткова компенсація надання дорадчих послуг; підтримка виробників, які утримують лісосмуги).

Ґрунтовний аналіз законодавчих дій дозволяє стверджувати, що здійснені в 2020 році зміни до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» мали характер чергової модернізації та не можуть кваліфікуватися як реформа. Ця думка підтверджується тим, що

основний акцент було зроблено на виключенні безнадійно декларативного механізму цінового регулювання та ліквідації спеціалізованої установи «Аграрний фонд», яка на той час вже пережила багато складних перепитів (зокрема, кримінальні провадження щодо її посадових осіб) та об'єктивно не виконувала ті завдання, які були прописані в Законі. Оскільки нормотворець не обмежився лише «генеральним прибиранням», але й запровадив функціонування ДАР, то можна погодитися із тим, що у 2020 році агропротекційний Закон було саме модернізовано.

Однак аналізовані зміни були проведені безсистемно в технічному та змістовному сенсах. Протягом наступних кількох років Закон зазнавав подальших безсистемних змін, які були породжені здебільшого появою інших законодавчих актів. Наприклад, у 2022 році до структури Закону було включено окремий розділ, що складався з однієї статті, присвяченої державній підтримці організацій водокористувачів [30]. У 2023 році Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення державного регулювання продовольчої безпеки та розвитку тваринництва» до агропротекційного Закону включено норму щодо відшкодування вартості племінних тварин, хоча цей механізм не фінансується.

Від первинної системи Закону, яка відображала тогочасну агропротекційну модель, залишилися самі руїни. Наразі після двох десятиліть безсистемних трансформацій Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» перетворився на склад організаційних та інституційних норм, діючих та недіючих агропротекційних механізмів, які не пов'язані між собою, не утворюють жодної логічної врівноваженої структури, і тому не здатні ефективно впливати на такі чутливі відносини як розвиток сільського господарства.

Чинним агропротекційним законодавством не передбачено жодних «стовпів», тобто ключових правових механізмів підтримки – натомість зараз Закон містить розрізнений перелік окремих механізмів із більшим чи меншим ступенем деталізації їх регулювання. Слід зазначити, що такий методологічний підхід до побудови законодавства про державну підтримку теж теоретично можливий: відповідно до нього у законі має передбачатися набір агропротекційних заходів, які обираються та застосовуються в різних комбінаціях за необхідності. Однак за такої моделі неодмінною умовою ефективності підтримки та її передбачуваності має бути чітко прописаний алгоритм вибору діючих механізмів, критерії, відповідальність тощо. Чинний Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» таких положень не містить, тому представляє собою аморфну масу, а не ефек-

тивний інструмент розвитку аграрних відносин.

Описаний кризовий стан ймовірно поглибиться внаслідок нещодавньої ініціативи уряду, яка полягає в розробці проекту Закону України «Про Державний аграрний реєстр» [31]. У випадку прийняття цього нормативно-правового акту, по-перше, ще більше розхитується структура агропротекційного Закону, оскільки правові норми про функціонування ДАР будуть з нього виключені; по-друге, з'явиться новий закон, норми якого можуть потенційно конкурувати із нормами Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України».

**Висновки.** У цілому, проаналізувавши двадцятирічну історію еволюції Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», можна зробити висновок про те, що цей Закон не виконує покладені на нього суспільно важливі завдання. Найбільш концептуальний вигляд він мав у своїй первинній редакції; найменш концептуальний – сьогодні. Значна частина його норм протягом всього періоду існування залишалася декларативною, що загалом надзвичайно негативно відбивалося на регулюванні агропротекційних відносин: декларативні, непрацюючі норми усією своєю масою створювали викривлене уявлення про актуальну систему державної підтримки сільського господарства. Навіть воєнний стан та необхідність особливої підтримки сільськогосподарських товаровиробників у період 2022–2024 років не підштовхнули нормотворця до концептуального реформування чинного агропротекційного законодавства, однак нагальна необхідність його проведення вже очевидна.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24.06.2004 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 49. Ст. 527.
2. Ухвала Апеляційного суду Черкаської області від 28 березня 2007 року у справі № 22а-93/2007. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/1240879> (дата звернення: 10.03.2024 року).
3. Про максимальні закупівельні ціни на окремі об'єкти державного цінового регулювання на 2005/06 маркетинговий рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2005 року № 518-р. *Урядовий кур'єр*. 2005. № 243 (втратило чинність).
4. Рішення Господарського суду міста Києва від 10.09.2008 року у справі № 12/84. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/2364150> (дата звернення: 10.03.2024 року).



5. Постанова Вищого господарського суду України від 06 квітня 2011 року у справі № 46/419. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/14763192> (дата звернення: 10.03.2024 року).
6. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення механізмів державного регулювання ринку сільськогосподарської продукції: Закон України від 04.06.2009 року. *Відомості Верховної Ради України. 2009. № 43. Ст. 638.*
7. Про внесення зміни до статті 13 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України»: Закон України від 29.06.2010 року. *Відомості Верховної Ради України. 2010. № 37. Ст. 493.*
8. Про внесення змін до статті 13 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України»: Закон України від 22.12.2011 року. *Відомості Верховної Ради України. 2012. № 31. Ст. 383.*
9. Григор'єва Х.А. Правові засади державної підтримки суб'єктів господарювання агропромислового комплексу шляхом здешевлення кредитів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2015. № 35. Ч. II. С. 46–49.*
10. Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою: Закон України від 09.02.2012 року. *Відомості Верховної Ради України. 2012. № 41. Ст. 491.*
11. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 29 жовтня 2009 року у справі № К-9126/09. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/8029369> (дата звернення: 10.03.2024 року).
12. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 02 лютого 2010 року у справі № К-9459/08. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/8088637> (дата звернення: 10.03.2024 року).
13. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 15 листопада 2012 року у справі № К-39889/10. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/27563825> (дата звернення: 10.03.2024 року).
14. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 11 серпня 2015 року у справі № К/800/30787/1. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/48698572> (дата звернення: 10.03.2024 року).
15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства аграрної політики та продовольства України, Міністерства соціальної політики України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів: Закон України від 16.10.2012 року. *Відомості Верховної Ради. 2014. № 6-7. Ст. 80.*
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи: Закон України від 04.07.2013 року. *Відомості Верховної Ради. 2014. № 20-21. Ст. 712.*
17. Григор'єва Х.А. Правовий аналіз форвардних закупівель зерна як засобу державної підтримки сільськогосподарських підприємств. *Підприємництво, господарство і право. 2016. № 4. С. 47–52.*
18. Григор'єва Х.А. Загроза зникнення АТ «Аграрний фонд»: закономірна еволюція чи небезпечна правова тенденція? *Актуальні проблеми земельного, аграрного та екологічного права в умовах сучасних викликів і загроз: матеріали круглого столу (Харків, 12 травня 2023 року) / за заг. ред. А.П. Гетьмана. Харків : Право, 2023. С. 46–49.*
19. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 30 вересня 2015 року у справі № К/800/47297/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/52079584> (дата звернення: 10.03.2024 року).
20. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 13 листопада 2013 року у справі № 2а-2911/09/2370. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/36637972> (дата звернення: 10.03.2024 року).
21. Постанова Верховного Суду від 21 лютого 2019 року у справі № 818/309/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80037048> (дата звернення: 10.03.2024 року).
22. Постанова Верховного Суду від 23 березня 2020 року у справі № 240/6150/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88385351#> (дата звернення: 10.03.2024 року).
23. Постанова Верховного Суду від 27 березня 2020 року у справі № 480/4545/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88460928> (дата звернення: 10.03.2024 року).
24. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році: Закон України від 20.12.2016 року. *Відомості Верховної Ради. 2017. № 4. Ст. 42.*
25. Григор'єва Х.А. Правові особливості бюджетної дотації сільськогосподарським товаровиробникам. *Від правової охорони*

- природи Української РСР до екологічного права України : матер. Всеукр. наук.-практ.конф. (Київ, 26 травня 2017 року). Київ, 2017. С. 101–104.
26. Постанова Верховного Суду від 04 жовтня 2023 року у справі № 910/17717/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114239095> (дата звернення: 10.03.2024 року).
  27. Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 14 листопада 2023 року у справі № 813/2245/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114971839> (дата звернення: 10.03.2024 року).
  28. Постанова Другого апеляційного адміністративного суду від 29 вересня 2021 року у справі № 480/431/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99973629#> (дата звернення: 10.03.2024 року).
  29. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції: Закон України від 05.11.2020 року. *Офіційний вісник України*. 2020. № 98. Стор. 10. Ст. 3184.
  30. Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель: Закон України від 17.02.2022 року. *Офіційний вісник України*. 2022. № 39. Стор. 9. Ст. 2064.
  31. Проект Закону про Державний аграрний реєстр № 11063 від 04.03.2024 року. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43801> (дата звернення: 10.03.2024 року).