

УДК 346.52:346.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.06.1.78>

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ФЕРМЕРСЬКИХ ГОСПОДАРСТВ: РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ТА ПРОБЛЕМИ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

Нешик О.С.,

заступник голови Господарського суду Вінницької області

ORCID: 0000-0002-8758-5560

Нешик О.С. Правове забезпечення державної підтримки фермерських господарств: розвиток законодавства та проблеми правозастосування.

Досліджено правові засади та проблемні аспекти здійснення державної підтримки фермерських господарств в Україні в контексті сучасних викликів аграрного сектору та процесів євроінтеграції. Проаналізовано розвиток законодавчої основи та стверджується про незворотність та послідовність підходу держави щодо необхідності підтримки фермерських господарств, що підтверджується зокрема Plan Ukraine Facility та відповідає процесу європейської інтеграції. Також досліджено новели законодавства, зокрема положення Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організаційних засад здійснення підтримки в аграрному секторі», яким передбачено створення Виплатної агенції як інституційного механізму адміністрування фінансової допомоги, закріплено принцип доброчесності заявника, який являє перелік заборон на надання підтримки, передбачено здійснення моніторингу відповідності виплат, зокрема у виді документальних і фізичних перевірок отримувачів підтримки Виплатною агенцією, встановлено відповідальність за порушення принципів підтримки сільського господарства України. Визначено місце державної підтримки в системі державної аграрної політики як інструмента реалізації державної аграрної політики та політики сільського розвитку, тому види та умови її надання мають сприяти забезпеченню сталого розвитку сільського господарства, продовольчої безпеки та публічного порядку в цій сфері. Доводиться, що правове забезпечення державної підтримки в Україні ґрунтується на системі законів та підзаконних актів, проте вимагає удосконалення з урахуванням принципу правової визначеності, узгодження з вимогами *acquis* ЄС. Обґрунтовано доцільність підвищення ефективності інституційного механізму реалізації державної підтримки шляхом забезпечення функціонування Виплатної агенції, цифровізації процесів через Державний аграрний реєстр, забезпечення належного контролю за використанням коштів та запровадженням дієвих засобів забезпечення виконання фермерськими господарствами своїх зобов'язань та відповідальності за їх порушення.

Ключові слова: державна політика, державна підтримка (допомога), економіка держави, європейська інтеграція, підприємництво, принцип правової визначеності, публічний порядок, сталий розвиток.

Neshyk O.S. Legal framework for state support of farm: legislative development and law enforcement challenges.

The legal basis and problematic aspects of state support for farms in Ukraine in the context of current challenges in the agricultural sector and European integration processes are examined. The development of the legislative framework has been analyzed, and the irreversibility and consistency of the state's approach to the need to support farms has been confirmed, as evidenced in particular by the Plan Ukraine Facility and in line with the process of European integration. It also examines new legislation, in particular the provisions of the Law of Ukraine "On Amendments to Certain Laws of Ukraine Regarding the Organizational Principles of Support in the Agricultural Sector," which provides for the creation of a Paying Agency as an institutional mechanism for administering financial assistance, establishes the principle of integrity of the applicant, which provides a list of prohibitions on the provision of support, provides for monitoring the compliance of payments, in particular in the form of documentary and physical checks of support recipients by the Paying Agency, and establishes liability for violations of the principles of support for agriculture in Ukraine. The place of state support in the system of state agricultural policy as an instrument for implementing state agricultural policy and rural development policy has been defined, therefore the types and conditions of its provision should contribute to ensuring the sustainable development of agriculture, food security, and public order in this area. It is argued that the legal framework for state support in Ukraine is based on a system of laws and regulations, but needs to be improved to take into account the principle of legal certainty and

alignment with the requirements of the EU acquis. The expediency of improving the effectiveness of the institutional mechanism for implementing state support by ensuring the functioning of the Paying Agency, digitizing processes through the State Agricultural Register, ensuring proper control over the use of funds, and introducing effective means of ensuring that farms fulfill their obligations and are held accountable for violations has been substantiated.

Key words: public policy, state support (aid), state economy, European integration, entrepreneurship, principle of legal certainty, public order, sustainable development.

Постановка проблеми. В усі часи державна підтримка фермерських господарств є одним із ключових напрямів державної аграрної політики, а в умовах воєнного стану її роль посилюється. Проте сучасний етап реалізації цієї політики характеризується відсутністю цілісної концепції щодо її здійснення, недостатнім урахуванням цілей сталого розвитку та соціально-економічних викликів воєнного стану, відсутністю дієвих правових засобів реагування на порушення під час її отримання і використання, іншими проблемами.

Ефективність державної підтримки фермерських господарств та публічний порядок у цій сфері значною мірою залежить від належного правового забезпечення механізмів її надання та використання. Основні положення зосереджено у законах України «Про фермерське господарство» та «Про державну підтримку сільського господарства України» (далі – Закон про державну підтримку), постановах Кабінету Міністрів України. Варто вказати й на правову невизначеність окремих положень законодавства у сфері державної підтримки, що виявляється зокрема у нечіткості критеріїв відбору отримувачів, строків її надання та застосуванні відповідальності за порушення у цій сфері. Крім того, законодавчі засади державної підтримки фермерських господарств зазнали змін, проте не вирішили цих проблем.

Аналіз досліджень і публікацій. Питання державної підтримки фермерських господарств як самостійний предмет, так і в складі ширших питань, досліджувалися О.В. Гафуровою, Х.А. Григор'євою, В.М. Єрмоленком, І.К. Згарою, Ю.В. Золотницькою, М.А. Копицею, Т.В. Курман, С.І. Сиволоцькою, А.М. Статівкою, та багатьма іншими. Разом з тим багатогранність цієї сфери уможливорює подальші дослідження правового забезпечення державної підтримки фермерських господарств як складової державної аграрної політики.

Метою дослідження є конкретизація узагальнення засад правового забезпечення державної підтримки фермерських господарств та розроблення пропозицій щодо подолання проблем правозастосування та наближення законодавства до цілей європейської інтеграції.

Виклад основного матеріалу. В українській науковій доктрині сформовано думку, що одним з результатів еволюції системи державного регулювання економіки стала державна політика за відповідними напрямками, у тому числі державна аграрна політика. Аналіз масиву нормативно-правових актів, які складають основу державної аграрної політики дозволяє упевнено стверджувати, що її вагомою складовою є державна підтримка фермерських господарств, як дієвий інструмент впливу держави, уміле застосування якого забезпечуватиме цілеспрямований і суспільно корисний розвиток фермерства в Україні. Положення про державну підтримку фермерських господарств було виділено в окремий розділ у Законі України «Про селянське (фермерське) господарство» (втратив чинність) і в Законі України «Про фермерське господарство» (розділ III), положення про підтримку сімейних фермерських господарств закріплено у Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України» (статті 2¹, 13¹), про пріоритетність підтримки фермерських господарств із площею земель до 100 га було задекларовано у Концепції розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації на 2018-2020 роки, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 664-р.

Станом на сьогодні механізм надання фермерським господарствам державної підтримки певних видів визначено у постановах Кабінету Міністрів України, якими затверджено зокрема: а) Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки сільгосптоваровиробників (від 8 лютого 2017 р. № 77), яким закріплено напрями спрямування бюджетних коштів за програмою «Фінансова підтримка сільгосптоваровиробників», у тому числі фінансова підтримка розвитку фермерських господарств та додаткова фінансова підтримка сімейних фермерських господарств через механізм доплати на користь застрахованих осіб; б) Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання фінансової підтримки розвитку фермерських господарств (від 7 лютого 2018 р. № 106), яким встановлено механізм використання коштів за зазначеною бюджетною програмою; в) Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки фермерським господарствам (від 25 серпня 2004 р. № 1102), що визначає механізм використання коштів за бюджетною програмою «Надання кредитів фермерським господарствам», які спрямовуються на фінансову підтримку фермерських

господарств на поворотній основі; г) Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки фермерським господарствам та іншим виробникам сільськогосподарської продукції (від 16 серпня 2022 р. № 918), що визначає механізм використання коштів за однойменною бюджетною програмою з метою забезпечення безперебійного виробництва сільськогосподарської продукції, підвищення рівня продовольчої безпеки та економічної стійкості України; д) Порядок надання сімейним фермерським господарствам додаткової фінансової підтримки через механізм доплати на користь застрахованих осіб - членів/голови сімейного фермерського господарства єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (від 22 травня 2019 р. № 565).

Також фермерські господарства можуть претендувати на отримання позики за програмою «Доступні кредити 5-7-9» та грантів за програмою «Деякі питання надання грантів бізнесу», зокрема на створення або розвиток власного бізнесу; садівництва, ягідництва та виноградарства; тепличного господарства [1, с. 284-285].

На незворотність та послідовність підходу держави щодо необхідності підтримки фермерських господарств вказує зміст Plan Ukraine Facility, яким передбачено здійснення реформ щодо удосконалення механізму надання державної підтримки сільськогосподарським товаровиробникам та позитивного впливу на малих фермерів, що істотно постраждали від війни, пом'якшення негативних соціальних наслідків, зокрема передбачено розробку заходів підтримки діяльності малих фермерських господарств з залученням приватних інвестицій, впровадження фінансових інструментів для всіх категорій фермерських господарств у співпраці з міжнародними фінансовими установами; [2, с. 297, 277].

Поважні міжнародні інституції, зокрема такі як Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD), Світовий Банк (World Bank) також розглядають державну підтримку суб'єктів господарювання різних галузей економіки серед широкого інструментарію державної політики [3, 4].

Здійснення державної підтримки фермерських господарств через фінансові стимули, правові механізми та програми розвитку є поширеною практикою в багатьох країнах, в яких ці господарства складають основу сільського господарства. Такий підхід відповідає практиці ЄС, де підтримка фермерських господарств ґрунтується на фінансуванні через Спільну аграрну політику (Common Agricultural Policy, CAP) і полягає у широкій доступності субсидій, активному стимулюванні кооперації та значних державних інвестиціях у розвиток фермерства [5, с. 78].

Заслугує на увагу розуміння мети державної підтримки в науковій і фаховій літературі, зокрема забезпечення стабільності національної економіки, підвищення конкурентоздатності вітчизняного товаровиробника, оздоровлення галузей економіки, забезпечення соціально-економічного добробуту в державі; сприяння діяльності сільськогосподарських товаровиробників; стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції та розвитку аграрного ринку, а також забезпечення продовольчої безпеки населення країни [1, с. 283; 6, с. 114; 7, с. 120]. Потрібно зазначити, що у законодавстві не закріплено визначення державної підтримки сільського господарства, як і мети її надання. При цьому Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організаційних засад здійснення підтримки в аграрному секторі», прийнятим 8 жовтня 2025 р., внесено зміни до назви і положень Закону «Про державну підтримку сільського господарства України». Зокрема підтримка у сільському господарстві включає державну допомогу, підтримку відповідно до закону, виступає інструментом реалізації державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку і сприяє досягненню їх визначених мети і цілей, у тому числі сталого розвитку сільського господарства, продовольчої безпеки, збереження природних ресурсів, підтримання конкурентоспроможності вітчизняної сільськогосподарської продукції.

У результаті еволюційного розвитку законодавства створено підґрунтя для отримання фермерськими господарствами державної підтримки, передбаченої для суб'єктів малого і середнього підприємництва, сільськогосподарських виробників та спеціально для фермерських господарств.

На основі аналізу законодавства можна здійснити класифікацію державної підтримки фермерських господарств на види, зокрема за метою: провадження діяльності, диверсифікація виробництва, отримання послуг (н., дорадчих); умовою надання: безповоротна, поворотна; суб'єктом складом: надається новоствореним господарствам, сімейним господарствам без статусу юридичної особи, господарствам, потужності яких розміщено на певних територіях (н., на територіях, де завершено ведення бойових дій або тимчасову окупацію), способом отримання: на конкурсних засадах або без проведення конкурсу, через Державний аграрний реєстр або поза ним; за джерелом надання: державний, місцеві бюджети, міжнародна технічна допомога та ін.; за змістом підтримки: кредити, часткова компенсація витрат, субсидії, бюджетні дотації та спеціальні бюджетні дотації, гранти. Проте в Україні, на відміну від ЄС, залишається недостатньо реалізованою державна підтримка малих фермерських господарств, молодих фермерів, стимулювання кооперативного руху

фермерів [5, с. 78, 79]. Це питання потребує вирішення, зокрема враховуючи прагнення нашої держави до європейської інтеграції, а також на виконання Закону про державну підтримку щодо пріоритетності її надання зокрема сімейним фермерським господарствам з обсягом сільськогосподарських земель не більше 100 га та річним доходом від реалізації продукції не більше 5 млн грн (п. 2⁻¹.5 ст. 2⁻¹).

Дослідники виокремлюють певні проблеми та недоліки механізму надання державної підтримки фермерським господарствам, які Х.А. Григор'єва об'єднала у три групи: змісту, форми і реалізації, виділивши в останній групі інституційну недосконалість, надмірну бюрократію, затягування процедури; відсутність гарантій отримання підтримки при виконанні всіх вимог [8, с. 6].

Водночас держава послідовно вживає заходів для їх подолання, створюючи умови для більшої інформаційної відкритості про види, умови і порядок отримання державної підтримки, цифровізації процедурного механізму, зокрема шляхом впровадження інформаційно-комунікаційної системи «Державний аграрний реєстр» (далі – ДАР), удосконалює законодавство, адже правові інструменти державної підтримки слугують не лише засобом реалізації аграрної політики, а й механізмом утвердження публічного порядку. Так, згідно з ст. 2¹ Закону про державну підтримку умовою отримання державної допомоги чи підтримки відповідно до закону, грантів у сільському господарстві, є обов'язкова реєстрація суб'єктів аграрного господарювання в ДАР.

На думку Х. Григор'євої ДАР спрощує процедурну складову надання державної підтримки [9, с. 102]. У 2024 прийнято Закон України «Про інформаційно-комунікаційну систему «Державний аграрний реєстр», в якому передбачено, що в ДАР мають оприлюднюватися програми підтримки, умови і порядок отримання за рахунок державного та місцевих бюджетів, міжнародної технічної допомоги, іншої допомоги, грантів у сільському господарстві (ст. 4). Подальше удосконалення ДАР з метою підвищення прозорості механізму надання інклюзивної підтримки і доступу до фінансування, закріплення на законодавчому рівні умови, за якою надання державної підтримки буде здійснюватися виключно через ДАР є одним з заходів Плану для Ukraine Facility [2, с. 277-278].

Також у Плані для Ukraine Facility, зокрема з метою руху до європейської інтеграції, передбачено розроблення майбутніх програм підтримки відповідно до національних та європейських стандартів, погоджених із *acquis communautaire* ЄС, створення інституції за принципами CAP ЄС, яка забезпечуватиме своєчасну та точну виплату допомоги сільськогосподарським виробникам [2, с. 277-278].

На виконання зазначених заходів та з метою забезпечення публічного порядку у сфері державної підтримки Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організаційних засад здійснення підтримки в аграрному секторі», передбачено створення Виплатної агенції як бюджетної установи, виключно на яку покладаються функції адміністрування державної підтримки та здійснення її виплат, а також надання державної підтримки фермерським господарствам замість Українського державного фонду підтримки фермерських господарств. Необхідно вказати, що країни-члени ЄС мають виплатні агенції, а країни, які прагнуть європейської інтеграції, мають їх створити згідно з вимогами Європейської Комісії.

Цим Законом закріплено принцип добросовісності заявника, який являє перелік заборон на надання підтримки, передбачено здійснення моніторингу відповідності виплат, зокрема у виді документальних і фізичних перевірок отримувачів підтримки Виплатною агенцією, встановлено відповідальність за порушення принципів підтримки сільського господарства України. При цьому заходами відповідальності визначено повернення всіх одержаних бюджетних коштів та сплата процентів за користування чужими грошовими коштами у розмірі, встановленому Урядом України, повернення бюджетних коштів у подвійному розмірі.

Згідно з п. 12 Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки фермерським господарствам, фермерське господарство несе відповідальність згідно із законодавством за нецільове використання одержаних коштів та своєчасне і в повному обсязі повернення до державного бюджету коштів фінансової підтримки. Водночас обширна судова практика за позовами про повернення наданих фермерським господарствам на поворотній основі коштів дозволяє зробити певні узагальнення. Відповідні позови до фермерських господарств подає орган прокуратури в інтересах держави в особі Міністерства аграрної політики та продовольства України та Українського державного фонду підтримки фермерських господарств. [10-14]. Підставою для виникнення відносин між Українським державним фондом підтримки фермерських господарств та фермерським господарством про надання фінансової підтримки на поворотній основі є договір, який за правовою природою суди відносять до договорів позики. При розгляді справ суди звертають увагу на положення договору щодо розміру позики, графіку її повернення, заходів відповідальності за порушення умов договору, зокрема розміру пені за несвоєчасне повернення коштів фінансової підтримки. Зміст позовних вимог полягає у стягненні певної грошової суми, яка може складатися з суми фінансової підтримки, неповернутої на час подання позову, а також пені, інфляційних нарахувань,

3 % річних. Водночас зустрічаються справи, в яких позовні вимоги заявляються у розмірі всього залишку поворотної фінансової підтримки, не дивлячись на те, що строк за останнім платежем на момент подання позову і винесення рішення ще не настав. В одному з судових рішень наводиться інформація з листа Укрдержфонду, в якому вказано, що станом на 1 червня 2024 р. загальна сума заборгованості фермерських господарств за програмою фінансової підтримки на поворотній основі становить більше 50 000 000 грн [14]. Проблема виконання фермерськими господарствами обов'язку щодо повернення отриманих коштів є гострою і потребує негайного вирішення, наприклад шляхом відмови від цього напрямку державної підтримки або застосування дієвих засобів забезпечення виконання господарствами своїх зобов'язань, як у відносинах кредитування.

Висновки. Державна підтримка фермерських господарств є інструментом реалізації державної аграрної політики та політики сільського розвитку, тому види та умови її надання мають сприяти забезпеченню сталого розвитку сільського господарства, продовольчої безпеки та публічного порядку в цій сфері.

Правове забезпечення державної підтримки в Україні ґрунтується на системі законів та підзаконних актів, проте вимагає подальшого удосконалення з урахуванням принципу правової визначеності, усунення колізій та дублювань, а також узгодження з вимогами *acquis* ЄС. Необхідним є підвищення ефективності інституційного механізму реалізації державної підтримки, зокрема шляхом забезпечення функціонування Виплатної агенції, повного переходу до цифрових процедур через ДАР, забезпечення належного контролю за використанням коштів та запровадження дієвих засобів забезпечення виконання фермерськими господарствами своїх зобов'язань та відповідальності за їх порушення.

У контексті європейської інтеграції державна підтримка фермерських господарств має бути зорієнтована на пріоритетність допомоги малим та сімейним фермерським господарствам, молодим фермерам та кооперативним об'єднанням, що відповідає сучасним принципам Спільної аграрної політики ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Єрмоленко В.М., Гафурова О.В., Новак Т.С. Правове забезпечення державної фінансової підтримки агросектору в воєнний та повоєнний періоди. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 5. С. 281–287. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.05.50>.
2. Ініціатива ЄС «Ukraine Facility», запроваджена Регламентом (ЄС) Європейського Парламенту та Ради від 29 лютого 2024 року № 2024/792, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2024 року № 244-р. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua>.
3. Ownership and Governance of State- Owned Enterprises 2024, 140 с. DOI: <https://doi.org/10.1787/395c9956-en>.
4. World Bank: Program Information Document. 2024. May, 03. URL: <https://surl.li/okyzat>.
5. Золотницька Ю.В. Нормативно-правове забезпечення державної підтримки сімейного фермерства в Україні. *Modern Economics*. 2025. № 50(2025). С. 75–82. DOI: [https://doi.org/10.31521/modecon.V50\(2\)](https://doi.org/10.31521/modecon.V50(2)).
6. Петруненко Я. Поняття державної підтримки суб'єктів господарювання як засобу забезпечення ефективного використання бюджетних коштів. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 6. С. 110–115. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/6/20.pdf>.
7. Купчення Л.І. Еволюція державної підтримки сільського господарства України: правовий аспект. *Проблеми законності*. 2017. Вип. 136. С. 126–132. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2017_136_15.
8. Григор'єва Х. А. Концептуальні засади правового регулювання державної підтримки сільського господарства в Україні: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.06. Одеса, 2020. 40 с. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/items/a3f027d0-a569-41f7-b57d-0a1a02a97695>.
9. Григор'єва Х. Державний аграрний реєстр: проблеми законодавства. *Юридичний вісник*. 2024. № 3. С. 101–109. DOI: <https://doi.org/10.32782/yuv.v3.2024.12>.
10. Рішення Господарського суду Чернігівської області від 02 травня 2025 р. по справі № 927/205/25. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/127050083>.
11. Рішення Господарського суду Полтавської області від 08 вересня 2025 р. по справі № 917/1304/25. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/130025002>.
12. Рішення ГС Вінницької області по справі від 22 серпня 2025 № 902/288/25. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/129848627>.
13. Рішення Господарського суду Львівської області від 12 травня 2025 р. по справі № 914/408/25. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/127420339>.
14. Рішення Господарського суду Донецької області від 19 серпня 2025 р. по справі № 905/309/25. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/129603605>.