

УДК. 349.42

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.91.2.31>

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ВИРОБНИКІВ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Петрова Н.О.,
*доктор філософії зі спеціальності 081 «Право»,
доцент,
доцент кафедри адміністративного
та інформаційного права
Сумського національного аграрного університету
ORCID: 0000-0003-4242-2212
e-mail: natalochkapetrova25@gmail.com*

Світловський С.С.
*здобувач вищої освіти рівня
магістр юридичного факультету
Сумського національного аграрного університету
e-mail: switluy@gmail.com*

Петрова Н.О., Світловський С.С. Особливості державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції: організаційно-правові аспекти.

Стаття присвячена особливостям державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції в Україні у контексті організаційно-правового забезпечення. Проаналізовано сучасний стан законодавства та програмних документів, зокрема положення Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій у частині інструментів державної підтримки. Досліджено практику адміністрування державної підтримки через можливості Державного аграрного реєстру як «єдиного вікна» для подання заявок, міжреєстрової верифікації даних і моніторингу. Приділено увагу доцільності створення спеціалізованої виплатної агенції для забезпечення своєчасної та цільової виплати державної підтримки. Досліджено значення функціонування виплатної агенції для надання державної підтримки виробникам сільськогосподарської продукції. Дійшли висновку, що створення виплатної агенції дасть змогу здійснювати контроль за виплатами державної допомоги, звітуванням, проводити перевірки, облік, моніторинг, що буде відповідати європейській практиці контролю за ресурсами, які надаються в якості державної підтримки виробникам сільськогосподарської продукції. Досліджено Європейський досвід Спільної сільськогосподарської політики, що демонструє приклад інституційних рішень, які варто використати під час створення нормативно-правових актів з урахуванням національної специфіки. Ключовою інфраструктурою, поряд з виплатною агенцією є інтегрована система адміністрування та контролю (ІСАК), що забезпечує облік земельних ділянок, заяв, контроль виплат, а також моніторинг і аудит. Враховуючи досвід Європейського Союзу, необхідно запровадити також інтегровану систему адміністрування та контролю, надати можливість прозорого спрощеного доступу до державної та регіональної підтримки із залученням Державного аграрного реєстру. Здійснені заходи сприятимуть посиленню довіри виробників сільськогосподарської продукції до органів публічної влади та підвищить ефективність сталого господарювання в галузі сільського господарства, що є особливо важливим в умовах євроінтеграції.

Ключові слова: державна підтримка, виробники сільськогосподарської продукції, організаційно-правове регулювання, соціальний розвиток, прозорість і публічність, Державний аграрний реєстр, сільські території, Спільна сільськогосподарська політика ЄС, виплатна агенція, інтегрована система адміністрування та контролю сталий розвиток.

Petrova N.O., Svitlovskiy S.S. Features of state support for agricultural producers: organizational and legal aspects.

The article is devoted to the peculiarities of state support for agricultural producers in Ukraine in the context of organizational and legal provision. The current state of legislation and program documents has been analyzed, particularly the provisions of the Strategy for the Development of Agriculture and Rural Areas regarding the instruments of state support. The practice of administering state support through the possibilities of the State Agrarian Register as a “single window” for submitting applications, inter-register data verification, and monitoring has been examined. Attention is given to the feasibility of establishing a specialized Paying Agency to ensure timely and targeted disbursement of state support. The importance of the Paying Agency’s functioning for providing state assistance to agricultural producers is explored.

It is concluded that the creation of such an agency would make it possible to control state aid payments, reporting, inspections, accounting, and monitoring, which would align with European practices of controlling resources provided as state support to agricultural producers. The European experience of the Common Agricultural Policy (CAP) is studied, demonstrating institutional solutions that should be used when developing regulatory acts while taking into account national specifics.

A key infrastructure component, along with the Paying Agency, is the Integrated Administration and Control System (IACS), which ensures the registration of land plots, applications, payment control, as well as monitoring and auditing. Taking into account the experience of the European Union, it is also necessary to introduce an integrated administration and control system, ensuring transparent and simplified access to state and regional support with the involvement of the State Agrarian Register. The measures undertaken will contribute to strengthening the trust of agricultural producers in public authorities and will enhance the effectiveness of sustainable management in the agricultural sector, which is particularly important in the context of European integration.

Key words: state support, agricultural producers, organizational and legal regulation, social development, transparency and publicity, State Agrarian Register, rural areas, EU Common Agricultural Policy, Paying Agency, Integrated Administration and Control System, sustainable development.

Постановка проблеми. Необхідність наближення вітчизняного законодавства до правил Європейського Союзу (далі – ЄС) у сфері державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції обумовлено Угодою про асоціацію України з Європейським Союзом (далі – Угода про асоціацію), та важливістю слідуванню принципам Спільної сільськогосподарської політики Європейського Союзу (далі – ССП ЄС). Особливим чинником актуалізації необхідності приведення законодавства у відповідність до європейських правил є набуття Україною статусу кандидата на членство до ЄС. Разом з цим, в Україні назріла потреба посилення прозорості за наданням державної підтримки виробникам сільськогосподарської продукції. Окрім того, стала важливою побудова ефективної системи контролю та моніторингу за наданими публічними ресурсами, що надаються в якості державної підтримки агровиробникам.

Стан опрацювання проблематики. Питанням удосконалення організаційного та правового регулювання державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції, різним напрямкам сільськогосподарського виробництва, сільського господарства та сільських територій, агробізнесу присвятили увагу в наукових працях такі вчені як Н.О. Багай, Ю.Ю. Бакай, Х.А. Григор’єва, О.В. Гафурова, В.М. Єрмоленко, Т.О. Коваленко, Г.С. Корнієнко, П.Ф. Кулинич, Т.В. Курман, Я.В. Петруненко, Б.Д. Псутурі А.М. Статівка, В.Ю. Уркевич, М.М. Чабаненко та інші дослідники. Так, Григор’єва Х.А. присвятила свої дослідження аналізу та удосконаленню агропротекційного законодавства, зокрема, досліджено законодавчі критерії, за якими обираються адресати державної підтримки у сфері сільського господарства, звернуто увагу на потребу поступової, обережної та науково обґрунтованої активації екологічних критеріїв надання державної підтримки [1]. В науковому дослідженні Курман Т.В. визначаються проблеми формування цілісного і дієвого механізму правового забезпечення аграрних відносин у сфері фінансової підтримки агробізнесу, де зазначається, що фінансова підтримка є одним з найважливіших засобів підтримки суб’єктів агробізнесу і в умовах воєнного стану, і в повоєнний період [2]. Петруненко Я.В. дійшов висновку про необхідність запровадження комплексного підходу до вирішення проблемних питань у сфері регулювання інституту державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників, що полягає не тільки у вдосконаленні законодавчого забезпечення державного кредитування, але й

в запровадженні організаційних механізмів проведення моніторингу фінансового стану суб'єктів господарювання у цій сфері, контролю за цільовим використанням державних кредитних коштів [3]. Таким чином, в дослідженнях актуалізуються різнопланові питання адресності, результативності, цілеспрямованості, підкреслюється важливість комплексного підходу до вирішення проблемних питань стосовно державної підтримки в сільському господарстві.

Попри наявні напрацювання, на сьогодні бракує узагальненого аналізу організаційно-правових механізмів державної підтримки саме з акцентом на прозорість, регіональний вимір через Державний аграрний реєстр (далі – ДАР) та створення спеціалізованої виплатної агенції. Це зумовлює потребу у подальшій систематизації правил, гармонізації процедур із вимогами ЄС. Тому, комплексний аналіз особливостей удосконалення організаційно-правового регулювання державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції є **метою даної статті**.

Виклад основного матеріалу. Державна підтримка сільського господарства очевидно є важливою для виробників сільськогосподарської продукції. Але наразі підтримка агросфери з боку держави в Україні опинилася у точці, де одночасно необхідні оперативні антикризові рішення й глибока інституційна модернізація, відповідне правове забезпечення, що має євроорієнтований характер. Повномасштабна війна проявила вразливість логістики, інфраструктури зберігання та доступу до ресурсів, змусивши державу запроваджувати невідкладні регуляторні послаблення, податкові й митні преференції, а також цільові фінансові програми, щоб зберегти виробничий потенціал і пройти посівні кампанії в умовах безпекових ризиків та дефіциту обігового капіталу [4], що особливо актуалізує заходи удосконалення правових та організаційних механізмів державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції та агросфери в цілому. На сьогодні короткострокові заходи не замінюють потреби в прозорій, підзвітній і передбачуваній системі державної підтримки агросфери, що спирається на єдині правила, цифрові реєстри, незалежний контроль і узгодження з європейськими стандартами. Саме організаційно-правова архітектура є тим «каркасом», від якого залежить, чи перетвориться надана державна підтримка на драйвер продуктивності, зайнятості й експорту, чи розчиниться у фрагментарних ініціативах. У воєнний період держава закономірно активізувала інструменти екстреної підтримки: спрощено окремі дозвільні процедури, що стосувалися переважно земельних відносин для забезпечення продовольчої безпеки, що проявилось в прийнятті Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» від 24 березня 2022 року № 2145-IX [5]. Паралельно було внесено зміни до митного законодавства щодо звільнення від ввізного мита обладнання для зберігання зернових і олійних культур, що стало важливим елементом стабілізації після втрати частини портів потужностей і руйнування складів [6]. Прийняття таких і подібних адаптивних положень свідчать, що правове середовище може оперативно підлаштовуватися під непередбачувані складні обставини, однак слід зазначити і про проблему нерівного доступу до різних видів державної підтримки, пільг, про недолік у збереженні надмірної адміністративної складності, насамперед, для малих і середніх виробників сільськогосподарської продукції, найбільше у регіонах, де цифрові сервіси розгорнуті не повною мірою, в тому числі і через обмеження доступу агровиробників до освітньої інформації через консультаційні та дорадницькі сервіси. Важливо усвідомлювати, що у фокусі політики мають бути не тільки «вливання» коштів, а й механізми їх адресності, швидкості, антикорупційного захисту та вимірюваності результатів. На це прямо вказує аналітика щодо державних фінансових інструментів підтримки аграрного сектору в умовах воєнного стану: ефективність програм залежить від узгодженості правил, прозорих критеріїв відбору, спроможності адміністрування та наявності даних для оцінювання впливу, а також від коректного балансування між грантами, пільговим кредитуванням і податковими інструментами [7]. Безумовно, прозорість надання та використання державної підтримки полягає насамперед у зрозумілих для всіх правилах, критеріях відповідності кандидатів (заявників) вимогам для її отримання, а також у відкритості та вільній доступності до подання заявок на отримання різного виду підтримки без додаткових дій та бюрократичних тяганин. Слід зазначити, що підтримка виробників сільськогосподарської продукції визначалася фрагментарністю, непослідовністю, відсутністю взаємозв'язку державної та регіональної підтримки, із дублюванням повноважень на центральному та регіональному рівнях, множинністю вимог до подання заявок на отримання підтримки, звітності, різним тлумаченням критеріїв під час відбору й браком публічних даних у форматі, що дозволяє незалежну перевірку. Відтак, ефективною платформою для подолання недоліків надання державної підтримки вироб-

никам сільськогосподарської продукції не тільки на державному, а й на регіональному рівні має стати ДАР, функціонування якого повинно відбуватися за моделлю «єдиного вікна». На сьогодні державна підтримка виробників сільськогосподарської продукції вже активно реалізується за допомогою ДАР. Відповідно до п. 2-1.2. ст. 2-1 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 року № 1877-IV, прозорість та публічність підтримки сільського господарства України забезпечуються шляхом: формування, ведення та надання відкритого доступу до державних реєстрів; обов'язкової реєстрації в інформаційно-комунікаційній системі «Державний аграрний реєстр» для отримання державної підтримки чи грантів [8]. Тобто, для того, щоб отримати державну підтримку, виробнику сільськогосподарської продукції необхідно зареєструватися в ДАР. Законодавство в цій сфері ознаменувалося прийняттям нових нормативно-правових актів. Так, ДАР функціонує на основі Закону України «Про інформаційно-комунікаційну систему «Державний аграрний реєстр», № 3980-IX прийнятого 19 вересня 2024 року. Він визначає правові, організаційні і фінансові засади створення та функціонування інформаційно-комунікаційної системи «ДАР» з метою захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб під час створення, зберігання, оброблення та використання реєстрової інформації у публічних електронних реєстрах [9]. Держателем, адміністратором та технічним адміністратором ДАР є Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства. Таким чином, функціонування ДАР на регіональному рівні є надзвичайно важливим для надання підтримки агровиробників, зокрема, підключення регіональних департаментів агропромислового розвитку Обласних державних адміністрацій до ДАР, а також реалізація можливості приєднання на рівні громад із подальшим поданням заявок на отримання підтримки, автоматичної перевірки даних через взаємодію з податковими, земельними, кадастровими, митними та статистичними реєстрами, реєстрами речових прав на нерухоме майно, реєстру тварин, даними щодо статусу платника податків, з інформацією про наявність чи відсутність заборгованості перед бюджетом та інших електронних інформаційних ресурсів з подальшим публічним відображенням статусів заяв - це звісно ключ до прозорості, зменшення витрат, бюрократичних бар'єрів, а також усунення суб'єктивізму. На місцевому рівні важливе підключення ДАР до осередків Центрів надання адміністративних послуг. Відповідно до Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року (далі - Стратегія 2024) для забезпечення своєчасної та цільової виплати державної підтримки виробникам сільськогосподарської продукції передбачено створення нового органу – виплатну агенцію [10]. Її створення дасть змогу здійснювати контроль за виплатами державної допомоги, звітуванням, здійснювати перевірки, облік, моніторинг, що буде відповідати європейській практиці контролю за ресурсами, які надаються в якості державної підтримки агровиробникам.

Європейський досвід Спільної сільськогосподарської політики (далі – ССП) демонструє інституційні рішення, які варто використати з урахуванням національної специфіки. ССП ґрунтується на принципі розділеного управління: ЄС формує організаційні та правові рамки, а держави-члени реалізують політику через акредитовані *paying agencies*, які відповідають за належне використання коштів і якість контролю. Ключовою інфраструктурою є інтегрована система адміністрування та контролю (IACS), що забезпечує облік земельних ділянок, заяв, контроль виплат, а також моніторинг і аудит. Нові напрямки ССП полягають у посиленні екологічної складової політики і орієнтації на ефективні результати [11; 12]. Слід зазначити, що, ЄС рекомендує створити незалежний орган для моніторингу та регулювання держпідтримки, а також узгодити її механізми з нормами *acquis* ЄС [13]. В Стратегії 2024 приділено увагу необхідності створення виплатної агенції, визначено її функції та особливості діяльності. Передбачається, що виплатна агенція забезпечуватиме своєчасну та цільову виплату державної підтримки виробникам сільськогосподарської продукції [10]. В проєкті Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо організаційних засад здійснення підтримки в аграрному секторі» № 13202-1 від 07.05.2025 року (далі – проєкт Закону № 13202-1), за який наразі проголосовано та готується до підпису, передбачено функціонування виплатної агенції, як бюджетної установи, що належить до сфери управління Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства і покликана здійснювати адміністрування надання підтримки, включаючи здійснення виплати заявникам [14]. Для України це означає здійснення інституційного наближення до моделі управління державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції в межах ССП ЄС.

Ще однією особливістю удосконалення механізму надання державної підтримки, моніторингу та її контролю на основі законодавства ЄС це запровадити інтегровану систему адміністрування

та контролю (далі – IACS) на основі ДАР. Наразі запровадження IACS передбачено Стратегією 2024 та Операційним планом заходів з реалізації у 2025-2027 роках Стратегії 2024, відповідно до яких передбачається створення інтегрованої системи адміністрування та контролю IACS як підсистеми (розділу) інформаційно-комунікаційної системи “Державний аграрний реєстр” [10]. Проект Закону № 13202-1 також містить положення щодо функціонування інтегрованої системи адміністрування та контролю (ІСАК), як інструменту забезпечення прозорості та підзвітності у сфері надання підтримки. Для максимально ефективного механізму реалізації положень у сфері державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції на засадах прозорості та публічності доцільно закріпити в законодавстві положення щодо обов’язкового розкриття повних списків отримувачів державної підтримки у сфері сільського господарства із сумами та підставами її надання. Важливо також оприлюднювати дані в різних форматах, в тому числі й через публічні дашборди з узагальненими показниками за відповідними регіонами, розмірами господарств, видами підтримки, що слугують для інформування широкого кола осіб про ефективність програм підтримки, ступінь досягнення цілей надання підтримки тощо. Саме така публічність, поєднана з автоматизованою верифікацією заявок що вже випробовувалася на експериментальній основі, значно знижуватиме ймовірність зловживань у сфері державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції і прискорюватиме доступ агровиробників до коштів.

Запроваджуючи цілісну систему прозорої державної підтримки виробникам сільськогосподарської продукції з функціями контролю, моніторингу та публічним оприлюдненням на основі ДАР, слід притримуватися чіткого вектору: підтримка має бути територіально збалансованою, ДАР повинен також мати блок консультаційної дорадчої підтримки виробників сільськогосподарської продукції. Безумовно, такі заходи сприятимуть активізації подання заявок на отримання державної підтримки малими агровиробниками, які отримають рівний доступ до інструменту отримання державної підтримки.

Висновки. Безумовно, наближення вітчизняного законодавства до правил ЄС у сфері надання державної підтримки виробникам сільськогосподарської продукції є важливим кроком не тільки в напрямку євроінтеграції, а й в напрямку удосконалення всієї системи державної підтримки в Україні. Прийняття та набуття чинності нормативно-правового акту, що забезпечує прозоре надання, контроль та моніторинг державної підтримки у сфері сільського господарства сприятиме якості та ефективності системи державної підтримки в цілому.

Запровадження законодавством моніторингу та контролю за наданням та використанням державної підтримки виробникам сільськогосподарської продукції, через виплатну агенцію, інтегровану систему адміністрування та контролю, надання можливості прозорого спрощеного доступу до державної та регіональної підтримки із залученням ДАР сприятиме посиленню довіри виробників сільськогосподарської продукції до органів публічної влади та підвищить ефективність сталого господарювання в галузі сільського господарства, що є особливо важливим в умовах євроінтеграції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Григор’єва Х.А. Визначення адресатів державної підтримки: система критеріїв у агропротекційному законодавстві України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. Вип. 3 ч. 2. 2025. С. 13–21.
2. Курман Т.В. Аграрні відносини у сфері фінансової підтримки агробізнесу: новели і проблеми правового забезпечення в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. Вип. 1. 2023. С. 283–287. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/04/47.pdf>.
3. Петруненко Я.В. Державна підтримка суб’єктів сільськогосподарської діяльності: сучасний стан та перспективи розвитку. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*, № 3. 2023. С. 21–27. URL: http://www.apnl.dnu.in.ua/3_2023/4.pdf.
4. Війна і посівна. Ukrinform – актуальні новини України та світу. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3439574-vijna-i-posivna.html>.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану: Закон України від 24 березня 2022 року № 2145. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2145-20>.

6. Про внесення зміни до розділу XXI «Прикінцеві та перехідні положення» Митного кодексу України щодо звільнення від оподаткування ввезним митом товарів, що використовуються для забезпечення зберігання зернових та/або олійних культур: Закон України від 27 липня 2022 року № 2445-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2445-20#Text>.
7. Вдовенко Л.О. Інструменти державної фінансової підтримки аграрного сектора в умовах воєнного стану. *Економіка та суспільство*. 2022. Вип. 44. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-44-82>.
8. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24 червня 2004 року № 1877-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1877-15#Text>.
9. Про інформаційно-комунікаційну систему «Державний аграрний реєстр»: Закон України від 19 вересня 2024 року № 3980-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3980-20#n94>.
10. Про схвалення Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025-2027 роках: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2024 р. № 1163-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1163-2024-%D1%80#Text>.
11. The common agricultural policy at a glance. An official website of the European Union. URL: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en.
12. CAP paying agencies. An official website of the European Commission. URL: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-paying-agencies_en.
13. Commission staff working document. Ukraine 2024 Report. URL: <https://surl.li/ilktln>.
14. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організаційних засад здійснення підтримки в аграрному секторі» № 13202-1 від 07.05.2025 року. <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56377>.