

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

Центр підготовки магістрів публічної служби і професійних суддів
Кафедра аграрного, земельного та екологічного права

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

281 «Публічне управління та адміністрування»

на тему:

**ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА:
ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

Виконала: здобувачка вищої освіти
II курсу денної форми навчання
Галузі знань 28 «Публічне управління та
адміністрування»,
спеціальності 281 «Публічне управління та
адміністрування»
Туркмані Орнелла

Науковий керівник:

к.ю.н., доцент Канівець Людмила Анатоліївна

Рецензент:

к.ю.н., доцент Платонова Євгенія Олегівна

Одеса – 2024

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ДОКТРИНАЛЬНІ ТА ЗАКОНОДАВЧІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА.....	8
1.1. Державна підтримка як управлінська категорія.....	8
1.2. Нормативні засади публічного управління у сфері державної підтримки аграріїв.....	15
1.3. Принципи публічного управління в агропротекційних відносинах.....	20
РОЗДІЛ 2. ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ НАДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВУ.....	29
2.1. Система органів публічної влади у сфері надання державної підтримки аграріям.....	29
2.2. Організаційно-функціональні особливості надання державної підтримки сільському господарству.....	37
РОЗДІЛ 3. УПРАВЛІНСЬКІ ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ ОКРЕМИХ ВИДІВ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВУ..	43
3.1. Специфіка надання податкової підтримки сільському господарству....	43
3.2. Особливості дотування та субсидування сільського господарства.....	50
3.3. Управлінська характеристика договірної підтримки аграріїв.....	59
3.4. Пільги, імунітети і дерегуляція в агропротекційних відносинах: управлінський аспект.....	65
ВИСНОВКИ.....	72
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	77

ВСТУП

Актуальність роботи. Потужність вітчизняного агробізнесу проявляється у багатьох вражаючих статистичних даних та рейтингових показниках. Так, Україна посідає перше місце в світі по виробництву соняшникової олії, постачає на світовий ринок близько десятої частини продовольчого зерна, виробляє значні обсяги продукції птахівництва, входить у п'ятірку держав – найбільших експортерів меду тощо. З огляду на таку картину активно функціонуючого сільського господарства може скластися враження щодо повної самодостатності вітчизняного агробізнесу. Проте таке помилкове уявлення має серйозні наслідки, зокрема, воно здатне поставити під сумнів необхідність надавати сільському господарству державну підтримку. Однак, незважаючи на позитивні результати ведення аграрного виробництва, існує об'єктивна потреба в особливому спеціалізованому управлінні цими відносинами, а також необхідність у системній державній підтримці. Це зумовлено високою ризиковістю галузі, її соціально-економічним значенням для суспільства, всебічним впливом на довкілля та зворотною дією екологічних умов на сільськогосподарську продукцію тощо.

Повномасштабні воєнні дії на території України потягом 2022 – 2024 років серйозно вплинули на розвиток сільського господарства, на його внутрішню структуру, кількість функціонуючих підприємств, продуктивність тощо. З огляду на ці об'єктивні обставини цілком закономірно зросла необхідність у науково обґрунтованій державній підтримці, яка враховує можливості країни в умовах війни та потреби аграріїв для збереження виробництва і стабілізації існування.

Публічне управління сільським господарством в Україні традиційно значну увагу приділяє протекційним проблемам, однак цього недостатньо. Зокрема, слабо враховуються новітні методики управлінського впливу на сталий розвиток сільськогосподарського виробництва, не формуються

агропротекційні заходи, що стимулюють перехід до кліматично раціонального землеробства, тощо.

Державна підтримка сільського господарства стала предметом дослідження багатьох учених, які аналізують це багатогранне явище з різних наукових позицій. Так, доктринальну основу виконання цієї роботи склали праці О. Г. Бондаря, О. П. Борисенко, О. М. Бородіної, Х. А. Григор'євої, О. В. Гулак, О. М. Заскалкіної, К. А. Кондратьєвої, Г. С. Корнієнко, А. Ю. Любарець, В. В. Мушенока, Я. В. Петруненка, С. М. Тригубенка та інших учених.

Наукові розвідки вказаних та інших вчених, присвячені проблематиці державної підтримки аграріїв, становлять міцний доктринальний базис, однак швидка зміна зовнішніх та внутрішніх обставин вимагають актуалізації та постійного науково-практичного опрацювання агропротекційних управлінських проблем.

Мета роботи полягає у визначенні особливостей публічного управління у сфері державної підтримки сільського господарства, а також у формуванні шляхів удосконалення управління цими відносинами.

Для досягнення поставленої мети були сформульовані наступні *завдання*:

- визначити державну підтримку як управлінську категорію;
- охарактеризувати нормативні засади публічного управління у сфері державної підтримки аграріїв;
- розкрити принципи публічного управління в агропротекційних відносинах;
- охарактеризувати систему органів публічної влади у сфері надання державної підтримки аграріям;
- висвітлити організаційно-функціональні особливості надання державної підтримки сільському господарству;
- виявити специфіку надання податкової підтримки сільському господарству;
- розкрити особливості дотування та субсидування сільського господарства;

- надати управлінську характеристику договірної підтримки аграріїв;
- визначити управлінський аспект надання пільг, імунітетів і здійснення дерегуляції в агропротекційних відносинах.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини щодо публічного управління державною підтримкою сільського господарства.

Предметом дослідження є особливості публічного управління державною підтримкою сільського господарства.

Методи дослідження були обрані з урахуванням поставлених завдань та мети роботи. У зв'язку з цим застосовувалися: діалектичний метод, за допомогою якого досліджено управлінсько-категоріальну природу державної підтримки; метод аналізу та синтезу, за допомогою якого було вивчено теоретичні та практичні проблеми функціонування системи публічного управління державною підтримкою сільського господарства; історичний метод, за допомогою якого вивчено розвиток інституційно-функціональної системи публічного управління державною підтримкою сільського господарства; порівняльний метод, за допомогою якого проаналізовано досвід публічного управління державною підтримкою сільського господарства в ЄС; формально-логічний метод; метод системного аналізу.

У ході виконання магістерської роботи було висунуто робочу гіпотезу, а саме: в умовах воєнного стану існує потреба в перегляді управлінських підходів до побудови державної підтримки сільського господарства, зокрема шляхом ширшого застосування пасивних методів державної підтримки, які не потребують витрачання дефіцитних ресурсів держави, але у своїй сукупності чинять позитивний ефект на стабілізацію та розвиток галузі.

Проведення дослідження дозволило сформулювати висновки, які володіють окремими елементами наукової новизни, а саме:

- обґрунтовано, що державна підтримка як управлінська категорія є особливим складним утворенням, яке поєднує формальні, методичні та функціональні риси інших ключових управлінських категорій, не поглинаючись жодною із них повною мірою;

- встановлено причинно-наслідкові зв'язки між недоліками законодавства у частині формування правових засад державної підтримки сільського господарства та розбалансуванням інституційно-функціонального забезпечення управління агробізнесом;
- аргументовано необхідність доповнити систему принципів надання державної підтримки аграріїв також принципом екологічного пріоритету;
- виявлено особливості інституційно-управлінської системи державної підтримки аграріїв, яку формують не лише суто спеціалізовані органи та установи, але й загально-економічні відомства та організації, які поширюють свої протекційні програми у тому числі і на сільськогосподарських товаровиробників;
- розкрито ефективність Державного аграрного реєстру в подоланні значної кількості організаційних проблем та налагодженні якісного управління державною підтримкою сільського господарства.

РОЗДІЛ 1. ДОКТРИНАЛЬНІ ТА ЗАКОНОДАВЧІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА

1.1. Державна підтримка як управлінська категорія

Сучасна держава є складним економіко-політичним механізмом, який потребує перманентного, вираженого та компетентного управлінського впливу. Це забезпечується утвореною розгалуженою інституційно-функціональною системою, формуванням масштабного нормативно-правового забезпечення, розробленням комплексу взаємопов'язаних механізмів тощо. Звичайно, управлінський вплив не є суто набором певних елементів – він мусить бути добре продуманою системою взаємоузгоджених управлінських імпульсів, що мають на меті досягнення єдиної мети та визначених завдань.

Виконання такої задачі потребує глибокого теоретичного та практичного опрацювання. Зокрема, ефективність діяльності держави багато в чому визначається ефективністю її системи управління. При цьому оптимальне функціонування публічних органів у країні напряду залежить від уміння налагодити та періодично оновлювати систему публічного управління відповідно до світових тенденцій розвитку. Нові виклики системам публічного управління визначаються зовнішніми та внутрішніми факторами і умовами [56, с. 59]. Для України, звичайно, наразі найбільш актуальним та домінантним фактором формування мети, форм та методів управління є війна. Вона виносить на порядок денний проблеми утримання темпів економічного розвитку, стабілізацію природокористування, гарантування безпеки населення тощо. Насправді, це не надто відрізняється від загальних світових вимог до публічного управління та основних його викликів, таких як нестабільність та невизначеність, породжені новими процесами в економічному виробництві, соціальному житті, екологічними кризами та тенденціями політичних

трансформацій. Однак сучасна українська система публічного управління стикається з крайніми, найбільш загостреними формами таких викликів, порівняно із іншими країнами світу, які не перебувають у воєнному стані. Оскільки публічне управління «підтримує громадянське суспільство та забезпечує потреби громадськості», а також «є ключовим інструментом влади для забезпечення суспільних інтересів» [31, с. 32], вкрай важливо визначитися із тим, наскільки вітчизняна модель публічного управління відповідає актуальним інтересам суспільства в період воєнної кризи.

Боротьба із негативними проявами суспільних відносин на сьогоденішньому етапі розвитку української державності вимагає досить поглиблених науково-практичних досліджень. Одним із популярних векторів подібних пошуків стає інституціоналізація та посилення державної підтримки. Однак вивчення накопичених наукових напрацювань демонструє відсутність єдиного визнаного усіма ученими концептуального підходу до розуміння державної підтримки як управлінської категорії.

Теорія публічного управління активно оперує поняттями форм, методів, інструментів, функцій управління. Слід визнати, що єдності у розмежуванні цих основоположних категорій не помічається. Для нас є критично важливим визначитися, яким чином слід ідентифікувати державну підтримку в системі ключових управлінських категорій, ураховуючи сучасну методологію науки публічного управління та адміністрування.

Передусім, варто проаналізувати поняття *форм* публічного управління. Вивчення наукових напрацювань доводить, що для визначення форм публічного управління використовуються різні підходи. Наприклад, І. П. Яковлєв вважає, що «правові форми публічного адміністрування у державній митній справі поділяються на: адміністративні акти, адміністративні договори, автоматичні правові механізми» [68, с. 5]. Тобто учений робить акцент на юридичному вираженні, «предметі» управлінського впливу. В цілому це може мати місце, оскільки за загальним правилом, «форми публічного управління – це зовнішнє вираження практичного функціонування органів публічного

управління щодо реалізації своїх функцій у межах встановленої компетенції» [7, с. 25]. Такий підхід досить органічно продовжує традиційне розуміння форми публічного управління, підтримуване багатьма теоретиками.

Однак у більш пізніх роботах пропонується поступово відмовлятися від «традиційного тлумачення правової форми публічного адміністрування, доводиться необхідність її розгляду як інтегративної категорії з такими специфічними ознаками, як системність, здатність встановлювати стійкі зв'язки між нормами та інститутами адміністративного права, формальна визначеність, обумовленість функціями держави, юридична значущість» [3, с. 5]. Таким чином, можна простежити еволюційний рух доктринальних розробок у сфері вивчення форм публічного управління. Однак досі превалюючим є розуміння таких форм, передусім, як юридичного виразника (акту, договору, процедури тощо).

На відміну від форм, які концентруються на предметному носії чи іншому зовнішньому вираженні управлінського впливу, *методи* публічного управління відповідають на інші питання. Зокрема, за допомогою цієї категорії розкривається процесуальна складова такого впливу. Саме тому під методами публічного управління, у найзагальнішому визначенні, розуміються способи впливу суб'єктів управління на об'єкти управління.

Методам публічного управління та адміністрування присвячено значну науково-дослідницьку увагу. Зокрема, розгорнуте і деталізоване визначення надала Є. І. Фролова, яка доводить, що методи публічного адміністрування – це «способи та засоби упорядковуючого впливу суб'єктів публічного адміністрування на поведінку інших (переважно нижчестоящих) уповноважених суб'єктів і приватних осіб, що покликані забезпечити відповідність їх діяльності правовим вимогам, стабільний розвиток усієї сфери суспільних відносин, захищеність та реалізацію публічних інтересів» [64, с. 116]. Учена присвятила даній проблематиці низку своїх публікацій. Зокрема, вона встановила, що «змістовне наповнення кожного методу публічного адміністрування визначається за допомогою таких ознак: 1) характер

взаємозв'язку між учасниками публічної взаємодії; 2) прийоми та засоби, які використовуються (можуть бути використаними) у процесі упорядковуючого впливу; 3) мотивація, якою забезпечується необхідна/бажана поведінка приватної особи або уповноваженого суб'єкта, що є підвладною стороною субординаційної або однією із сторін координаційної взаємодії» [64].

Серед методів, якими можуть бути втілені управлінські заходи, можна виділити кілька основних: заохочення, переконання та примус. Звичайно, кожен спосіб впливу уповноважених публічних інституцій на суспільні відносини має власні переваги та недоліки. Окрім того кожен із них змінює власну ефективність залежно від того, до якої групи відносин від застосовується. Врахування іманентних особливостей таких відносин стає запорукою успіху під час вибору домінуючого методу публічного управління.

Наприклад, для сільського господарства характерними є висока ризиковість діяльності, значний взаємний вплив із навколишнім природним середовищем, тісний зв'язок із активним природокористуванням, соціально-демографічна основа тощо. Ураховуючи ці та інші характерні риси сільського господарства, важливо збалансовувати методи публічного управління цими відносинами. Зокрема, досить обережно має застосовуватися примус, оскільки такий типовий та зручний для традиційного державного регулювання спосіб корегування суспільних відносин може деформувати аграрну галузь, яка є чутливою та вимагає дбайливого ставлення. Примус має бути в методичному арсеналі публічного управління сільським господарством у тих випадках, коли:

а) компроміс неможливий або недоцільний (наприклад, у питаннях щодо екологічної охорони природних ресурсів);

б) отриманий результат є більш вагомим, ніж негативні наслідки застосування жорстких імперативних методів управління (наприклад, припинення діяльності сільськогосподарського підприємства, яке чинить негативний вплив на навколишнє природне середовище, незалежно від того, що воно є платником податків, роботодавцем тощо);

в) інші управлінські методи уже були застосовані, але не дали необхідного ефекту; або такі альтернативні, більш м'які методи ще не застосовувалися, але є підстави спрогнозувати їх низьку ефективність.

Наступною слід розглянути таку управлінську категорію як *функції* публічного управління. На відміну від попередніх (форм та методів) ця категорія відображає телеологічний характер публічного управління, тобто акцентує увагу на меті відповідної діяльності. У зв'язку з цим функції публічного управління визначаються як «напрями діяльності суб'єктів публічного управління, що зумовлені відповідними цілями та завданнями та спрямовані на досягнення поставлених цілей» [10, с. 45]. Ученими розроблено системну класифікацію функцій публічного управління, яка представлена такими різновидами: а) основні; б) загальні; в) допоміжні (обслуговуючі). Основні функції публічного управління породжуються основними завданнями і цілями публічного управління, забезпечують захист прав і свобод громадян та стабільність міжнародного становища держави. Під загальними функціями публічного управління розуміють відносно відокремлені напрями управлінської діяльності: планування, регулювання, координацію, облік і контроль [42].

Поряд із цими класичними варіантами у літературі зустрічається також і нетрадиційне бачення функцій публічного управління. Наприклад, серед завдань публічного управління виділяють: легалізацію відносин з інститутами громадянського суспільства; забезпечення стратегічного планування розвитку; забезпечення соціального характеру державної політики тощо [2]. Це дає підставу ученим додатково виділяти такі незвичні функції публічного управління: партнерську, стратегічну, інноваційну, національну і соціальну [2].

Як помітно, державна підтримка не включається в жодній з класифікацій основних управлінських категорій. Це не означає її меншовартість чи неповноцінність. Насправді, державна підтримка є важливою складовою

публічного управління та адміністрування, адже відповідає потребам, викликам, ідейним засадам цієї концепції.

Аналіз наукової літератури демонструє велику кількість запропонованих авторських визначень державної підтримки, що є класичним міждисциплінарним поняттям, яким оперують багато різних наукових галузей. Ураховуючи аграрний контекст предмету нашого дослідження, слід сконцентрувати увагу на тих варіантах та підходах, які наголошують, передусім, на економічному значенні державної підтримки.

Як зазначає Д. В. Лічак, «державна підтримка – це сукупність економічних, організаційних та правових механізмів, завдяки яким суб'єктам господарювання надається державою через інфраструктуру підтримки суб'єктів господарювання необхідне сприяння фінансового, організаційного, інформаційного та матеріально-технічного характеру з метою створення умов для формування і розвитку суб'єктів господарювання у різних галузях народного господарства» [39, с. 410].

Тобто державна підтримка є особливим ставленням держави як знеособленого публічного управління до певної групи, галузі, діяльності тощо. Як помітно, економічні, господарські, юридичні преференції певним галузям чи суб'єктам господарювання є досить спірним поняттям, адже важко відмежувати державну підтримку певних осіб від дискримінації інших осіб. Однак така необхідність відносно сільського господарства є емпірично доведеним фактом. Так, «ідея про те, що сільське господарство має особливу природу, відмінну від інших секторів економіки, пронизує всю загальноєвропейську сільськогосподарську політику. Суспільство усвідомлює, що сільське господарство не тільки виробляє сільськогосподарську продукцію, але й забезпечує національну продовольчу безпеку, пом'якшує ризики, пов'язані з форс-мажорними обставинами або можливою нестачею продовольства з інших причин, сприяє збереженню навколишнього середовища, формує й охороняє природні ландшафти та підтримує життєдіяльність на сільських територіях за допомогою виробничої

діяльності в гармонії з природою. Усі ці види діяльності мають характер відповідних соціально значущих функцій і формують категорію багатфункціональності сільського господарства» [8, с. 109].

У зв'язку з цим не дивно, що державну підтримку уважно та ретельно вибудовують усі розвинені країни світу, а також намагаються створювати країни, що розвиваються. На заходи підтримки аграріїв спрямовуються значні кошти та відчутні частини державних бюджетів. У зв'язку з важливістю та актуальністю цих процесів виникає питання щодо управлінської природи державної підтримки. Проте конкретної відповіді на це питання дати досить важко. Справа в тому, що державна підтримка є складним та багатовимірним явищем. Його неоднорідність проявляється в деяких моментах.

По-перше, державна підтримка має ознаки форми публічного управління. Так, державна підтримка має цілком предметні форми надання: вона опосередковується виданням адміністративних актів, укладенням договорів, організацією інших заходів тощо. Тобто у цій формальній частині державна підтримка може бути цілком обґрунтовано ідентифікована як специфічна форма публічного управління.

По-друге, державна підтримка демонструє ознаки методу публічного управління. Так, одним із класичних методів публічного управління є метод заохочення. Саме цей спосіб є традиційною підвалиною протекціонізму як такого – держава створює такі умови, що підштовхують суб'єктів господарювання займатися певним видом діяльності, роблячи його більш сприятливим, захищеним, вигідним тощо. Тобто державна підтримка має досить вагому інструментальну складову та може теоретично ідентифікуватися як метод публічного управління.

По-третє, при більш детальному аналізі державна підтримка проявляє також ознаки функцій публічного управління. Серед загальних функцій доктрина виділяє регулювання, планування, контроль тощо. Разом із цим, саме ці функції фігурують найчастіше поряд з державною підтримкою під час аналізу управлінського інструментарію.

Отже, ми спостерігаємо цікаве явище: державна підтримка як управлінська категорія є особливим складним утворенням, яке поєднує формальні, методичні та функціональні риси інших ключових управлінських категорій, не поглинаючись жодною із них повною мірою. У зв'язку з цим можна припустити, що державна підтримка – це особлива управлінська метакатегорія.

1.2. Нормативні засади публічного управління у сфері державної підтримки аграріїв

Будь-яке якісне публічне управління має ґрунтуватися на цілісній системі законодавства. Такою нормативною основою для організованої підтримки аграріям є вітчизняне агропротекційне законодавство. Слід зазначити, що його побудова розпочалася разом із набуттям незалежності Україною та триває донині. Перманентність цього процесу є закономірною, оскільки саме законодавство є найбільш точним дзеркалом, в якому можна простежити основні управлінські тенденції, виявити домінуючі заходи протекції, визначити сильні та слабкі місця обраної управлінської моделі тощо.

Увесь період становлення та розвитку українського агропротекційного законодавства можна представити у вигляді трьох основних етапів залежно від його характерних ознак протягом певних строкових рамок.

Перший етап розпочався із утворенням суверенної держави та продовжився більше десяти років. Він охопив досить складний, кризовий та переломний часовий період. Саме протягом 90-х років XX ст. в Україні перелаштовувалися абсолютно усі суспільні відносини під впливом зміни політичної парадигми. Перехід економіки на ринкові засади вимагав використання абсолютно інших управлінських принципів та механізмів. Характерною особливістю даного етапу стало досить активне застосування управлінських конструкцій, притаманних попередній моделі розвитку суспільства. Зокрема, досить поширеним було використання прямого

державного цінового регулювання, масштабних державних закупівель сільськогосподарської продукції, постачання державою аграріям засобів виробництва (палива, мінеральних добрив, насіння тощо). Усі ці управлінські кроки були спрямовані на утримання сільського господарства у відносно стабільному стані в умовах широкомасштабної глибокої кризи, що охопила економіку внаслідок не завжди тонко продуманої та пом'якшеної трансформації. У зв'язку з цим держава була змушена використовувати добре відомі ще з попередніх часів заходи підтримки сільськогосподарських товаровиробників, з одного боку, щоб стабілізувати виробництво та не допустити різкого обвалу його обсягів, а з іншого – забезпечити виконання власних зобов'язань (наприклад, щодо годування тих верств та категорій населення, які традиційно перебували на державному харчуванні).

Візитівкою цього складного етапу стало проведення земельної та аграрної реформ. Сутність цих серйозних трансформаційних змін зводилася до того, щоб перетворити колгоспно-радгоспну систему сільськогосподарського землекористування в систему приватних господарств на основі приватизації земель і майна. Однак проведене реформування було далеким від досконалості, а його концептуальні недоліки досить швидко проявилися.

Так, до кінця 90-х років XX ст. якраз стали найбільш відчутними усі наслідки реформування аграрного сектору. Розпад попереднього аграрного устрою став очевидним та безповоротним – стара система остаточно зруйнувалася, а нова – ще не була побудована. При цьому економіко-правові помилки, допущені державою під час такої трансформації (наприклад, поширення загального оподаткування на сільськогосподарські підприємства), призвели до появи «кризи неплатежів» - борги аграрного сектору зростали в геометричній прогресії, що спричинило перші ознаки блокування національної економіки. На ці глобальні економічні проблеми нашарувалася посуха, яка охопила більшість основних аграрних регіонів країни та поставила питання подальшого функціонування сільського господарства досить категорично [20, с. 88].

У такій складній ситуації саме від обрання управлінської тактики залежало, чи пройде успішно сільське господарство глибоку кризу та чи буде спроможне вийти на наступний етап свого розвитку. Для того, щоб це стало можливим, держава зробила низку важливих управлінських рішень.

Передусім, було списано накопичені борги сільськогосподарських підприємств. Це було необхідним кроком, адже таким чином держава вирішувала проблему, яку сама і породила. Розрубавши гордіїв вузол шляхом прощення непідйомного податкового боргу сільського господарства, публічне управління фактично обнулило аграрні відносини та зняло зашморг з шиї вітчизняного агробізнесу.

Зробивши висновки з цієї ситуації, держава на власному досвіді переконалася в необхідності урахування специфіки сільського господарства під час формування податкової політики. Це посприяло тому, що було прийнято ряд важливих стратегічних рішень у цій сфері. Зокрема, було введено в якості експерименту систему спрощеного оподаткування аграріїв, яка полягала у сплаті ними однієї фіксованої суми залежно від оброблюваних площ замість цілої низки інших податків, а також у мінімізації процедурних вимог. Запроваджений фіксований сільськогосподарський податок (ФСП) став одним із найбільш вагомих управлінських рішень у сфері державної підтримки агробізнесу за всю історію незалежної України. У зв'язку з його практичною цінністю не дивним є те, що він пережив кодифікацію податкового законодавства та продовжив своє існування в новій системі оподаткування у форматі єдиного податку четвертої групи.

Паралельно зі створенням спрощеної системи оподаткування було впроваджено спеціальний режим податку на додану вартість, який також став одним з основних заходів підтримки сільського господарства країни. Сутність цього агропротекційного управлінського рішення полягала у тому, що держава надавала сільськогосподарському товаровиробнику право нарахувати ПДВ, але не сплачувати його – цю суму податку підприємство могло залишити в себе та витратити на потреби власного розвитку.

Фіскальний напрям державної підтримки продовжився також появою спеціального механізму, який мав на меті зберегти та допомогти стабілізуватися трьом спорідненим галузям – виноградарству, садівництву та хмелярству. Ці галузі сільського господарства у розпал кризи зіткнулися зі схожими проблемами. Зокрема, вони страждали від катастрофічного зменшення площ багаторічних насаджень, зниження урожайності, гальмування розвитку та оновлення насаджень тощо. Оскільки ці галузі тримають на собі сировинний фундамент іншої галузі – виробництва алкогольних напоїв, кризові явища в сировинному секторі цілком закономірно відобразилися і на переробному секторі. Для того, щоб перерозподілити доходи, які йшли потоком від високого попиту на ринку готових алкогольних товарів, було запроваджено механізм збору на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства. Такий збір до спеціального фонду державного бюджету сплачували продавці алкогольних виробів із суми виручки з продажу цих товарів. Передбачалося, що такі кошти акумулюються та витрачаються на підтримку найбільш вразливої ланки – сільськогосподарського виробництва виноградної, плодової та хмелярської сировини.

Фактично, держава випробувала в конструкції цього збору цікаву управлінську тактику перекладання фінансового тягаря підтримки з одного бізнесу на інший бізнес та споживачів, залишивши за собою роль організатора та контролера.

Використовуючи власні фіскальні та управлінські прерогативи, держава активно втручалася у митні відносини, корегуючи у такий спосіб експорт сільськогосподарської сировини та стимулювання її переробки в межах країни. Наприклад, прийнятий в цей період Закон України «Про ставки вивізного (експортного) митна на насіння деяких олійних культур» став відправною точкою для досягнення лідерства України на сучасному світовому ринку соняшникової олії.

Другий етап розвитку нормативного забезпечення управління агропротекційними відносинами розпочався у 2004 році із прийняттям

спеціального Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України».

Даний закон протягом двох десятиріч виступає формально основним регулятором агропротекційних відносин в Україні, однак його внутрішній розвиток вказує на глибокі проблеми та низький ступінь його реалізованості та ефективності. Це сталося, зокрема, через відірваність управління, законодавства та бізнесу.

Досліджуючи втілену в Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України» первинну агропротекційну модель, учені виявляють «такі її характерні риси: своєрідна системність; потреба в інституційних та організаційних передумовах для повноцінного функціонування системи державної підтримки (Аграрного фонду, Аграрної біржі, Фонду аграрних страхових субсидій); поєднання інтересів виробників та споживачів сільськогосподарської продукції. Уже 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)» [14].

Будучи досить виваженою система державної підтримки, закладена в основу первинної агропротекційної моделі, не була реалізованою. Прийнявши відповідне законодавство, держава не доклала необхідних організаційних та інституційних зусиль для створення необхідних умов реалізації закону. Таким чином, законодавча основа все більше відділялася від регулювання реальних суспільних відносин та перетворювалася на декларацію.

При цьому агропротекційні заходи все більше «спускалися» на підзаконний рівень, регламентувалися здебільшого ситуативно урядовими постановами та відомчими наказами. Такий підхід дозволяв публічному управлінню зберігати максимальну гнучкість та адаптивність, однак розхищував його системність. Це призвело, зокрема, до появи двох

паралельних нормативних площин: декларативної та реально існуючої [15]. Побічним продуктом такого стану речей стало інтенсивне розростання агропротекційного законодавства, яке за два десятиріччя перетворилося у величезний погано узгоджений масив норм.

Описана ситуація призвела до намагання публічного управління максимально врегулювати найменші деталі агропротекційних відносин, що неминуче призвело до «юридифікації та бюрократизації життя» [34]. Оскільки це відбувалося на тлі низької ефективності державної підтримки в умовах безладу та відсутності належної системи таких заходів, була здійснена спроба привести агропротекційне законодавство до більш адекватного стану.

Так, третій етап розвитку законодавства про державну підтримку сільського господарства розпочався у 2020 році з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції», яким було суттєво змінено зміст та структуру головного агропротекційного закону. Проте половинчастий характер таких заходів не призвів до суттєвої зміни законодавства у сфері підтримки аграріїв, а лише відтермінував необхідний крок – прийняття нової редакції даного Закону із закріпленням в ньому нової агропротекційної системи. Відповідні потреби були кратно посилені з огляду на воєнні кризові явища в період з 2022 по 2024 роки.

1.3. Принципи державної підтримки сільського господарства

Надання державної підтримки сільському господарству, з одного боку, є обов'язковим фактором стабілізації аграрних відносин та створення надійного фундаменту для подальшого розвитку землеробства; а з іншого – підтримка аграрної галузі завжди є потенційно ризиковим втручанням в економічні процеси. Оскільки надавати спеціальну допомогу сільськогосподарським товаровиробникам необхідно, але у такий спосіб, щоб не порушувалася досить

делікатна ринкова рівновага та справедливість, вкрай важливо визначитися із тим, які ж керівні начала мають бути покладені в основу такої діяльності. Фактично, постає питання щодо принципів надання державної підтримки сільському господарству.

Аналіз існуючої наукової літератури демонструє значну кількість публікацій, присвячених цій проблематиці. Досліджуючи цю теоретико-практичну сферу, учені вибудовують власні системи загальних принципів публічного управління, серед яких найбільшу увагу привертають принципи законності та верховенства права.

Звичайно, саме дотримання цих основоположних принципів дозволяє говорити про управлінську дисципліну, правопорядок, досягнення управлінської мети та поставлених завдань публічного управління в його легальному руслі. І навпаки – порушення цих базових принципів тягне за собою розбалансування усієї системи публічного управління. Як цілком слушно зазначає К. Рябець, «однією з підстав виникнення проблем у процесі реалізації публічного управління є ігнорування принципів законності та верховенства права, а в деяких випадках – неможливість застосування останніх унаслідок недосконалості законодавства» [54].

Довгий час спеціальні принципи надання державної підтримки сільському господарству не мали під собою нормативно-правової основи, тому учені активно пропонували власні теоретичні конструкції для надолуження цієї прогалини. Найбільш ґрунтовно це питання викладене у дослідженнях Х. А. Григор'євої, яка провела ретельний аналіз накопичених у літературі пропозицій щодо таких принципів і згрупувала їх у сім блоків (ідеологічні, політичні, системні, суб'єктоорієнтовані, екологоорієнтовані, процедурні, фінансові). Уважно дослідивши отримані результати, учена дійшла висновків про синонімізацію багатьох принципів, про недосконалість формулювань тощо. На підставі проведеного аналізу науковиця пропонує власну аргументовану та концептуально виважену систему з п'яти принципів надання державної підтримки сільському господарству: а) системності; б)

гарантованості; в) диференційованості; г) екологічного пріоритету; д) прозорості процедур [17].

Коли Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції» від 05.11.2020 року закріпив офіційний перелік принципів державної підтримки сільського господарства, указане науково-практичне питання набуло нового витку еволюції. Законодавчо закріплений перелік принципів заслуговує на окрему увагу.

Прозорість та публічність державної підтримки. Закон не тільки не розшифровує зміст даних принципів, але й змішує їх в одну логічно взаємопов'язану пару. Передбачено, що прозорість та публічність державної підтримки забезпечуються шляхом формування, ведення та надання відкритого доступу до державних реєстрів. Такий законодавчий підхід викликає питання.

По-перше, щодо доцільності використання поняття «публічності» у цьому контексті. Очевидно, нормотворець прагнув підкреслити принцип прозорості та посилити його зміст за рахунок вказівки на публічний доступ до інформації про підтримку. Однак більш доречним є використання прогресивного терміну транспарентності. Як зазначається в літературі, «транспарентність як соціальний феномен характеризує вплив інформації та медіа на механізми соціальної організації, стан поінформованості (наявність повного, достатнього та достовірного знання) щодо того чи іншого виду діяльності (її об'єктів чи результатів)» [61, с. 30]. Можемо погодитися із тими ученими, що розглядають транспарентність як засадниче поняття, що в тісному взаємозв'язку поєднує категорії прозорості та відкритості [61, с. 30].

По-друге, сумнівним виглядає штучне обмеження дії цих принципів функціонуванням та доступом до державних реєстрів. Звичайно, державна підтримка не може бути повністю «втиснута» в рамки ведення певних

реєстрів. Прозорості вимагають усі процедури в рамках надання державної підтримки сільському господарству.

Прогнозованість та послідовність державної підтримки. Забезпечувати цю пару принципів пропонується шляхом створення стабільної законодавчої та нормативно-правової бази з питань стимулювання розвитку агропромислового комплексу. Дані принципи в їхньому поясненні також викликають питання.

По-перше, не применшуючи жодним чином необхідність прогнозованої та послідовної державної підтримки, слід все ж проаналізувати запропонований шлях забезпечення. Справа в тому, що створення стабільного законодавства є основним способом втілення усіх принципів: наприклад, прозорість процедур формується відповідними нормативними правилами.

По-друге, спірним є закріплений поділ на законодавчу та нормативно-правову базу, оскільки вони співвідносяться як частина і ціле.

В цілому виділення такого принципу як прогнозованість є цілком виправданим, оскільки саме його дотримання робить державну підтримку стабільною, передбачуваною, а цим самим – підвищує її ефективність, адже сільськогосподарські товаровиробники роблять власні бізнес-розрахунки більш сміливо, впевнено включаючи в них державну підтримку.

Послідовність також не менш важлива – вона відтіняє іншу складову стратегічного розвитку державної підтримки. Її сутність полягає в тому, що державна підтримка не надається суперечливо: цьогоріч, наприклад, підтримується виноградарство, а наступного року – оголошується боротьба з алкогольною продукцією. Пріоритети державної аграрної політики мають бути стратегічно осяжні та зрозумілі для сільськогосподарської спільноти. Це формує загальний напрям розвитку аграрного бізнесу, а також впливає на конкретні господарські рішення.

Справедливість державної підтримки сільського господарства. Пропонується забезпечувати його дотримання шляхом пропорційності

розподілу державної підтримки та обмеження максимального розміру підтримки на одного виробника сільськогосподарської продукції.

Такий підхід втілюється в обмеженнях та цензах. Наприклад, передбачено, що протягом одного року за кожним видом державної підтримки один виробник сільськогосподарської продукції, урахувуючи пов'язаних з ним осіб, може отримати державну підтримку в сумі не більше ніж 10 тисяч розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня відповідного року. Відповідальність за дотримання цього принципу покладається на адресата підтримки, адже закон вимагає від особи, яка претендує на отримання державної підтримки, повідомити центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної аграрної політики, політики у сфері сільського господарства, про всіх пов'язаних з нею осіб, які протягом бюджетного року є отримувачами державної підтримки, а також про зміни стосовно таких пов'язаних осіб.

Справедливість є досить поширеним науковим міждисциплінарним терміном, який використовується як протипага дискримінації, нерівності, порушенням прав та інтересів окремих осіб. Досліджуючи справедливість як ідейну засаду публічного управління, науковці часто зупиняються на економічному розрізі цього питання, що є цілком закономірним. Визначальною умовою розвитку України є збалансована державна економічна політика, реалізація якої неможлива за умов ігнорування принципу справедливості. Разом із тим, незважаючи на закріплення нормативних засад та правових механізмів досягнення економічної справедливості, доводиться констатувати низький рівень реального використання та дотримання принципу справедливості [26, с. 344].

Справедливість, незважаючи на свій інтуїтивно зрозумілий кожному зміст, є досить складним філософським поняттям, яке пропускається крізь призму конкретних суспільних відносин. Так, справедливість в управлінні державною підтримкою сільського господарства окреслюється законом лише

у рамках поділу загального потоку бюджетних коштів. Однак при цьому ігноруються інші не менш важливі аспекти справедливості цих відносин.

Наприклад, справедливість відрізняється від рівності, хоча часто визначається через це поняття. Навпаки, справедливість для свого утвердження має враховувати об'єктивну нерівність суб'єктів аграрного господарювання. Це проявляється в багатьох агропротекційних відносинах. Наприклад, надання переваги одним суб'єктам перед іншими під час надання державної підтримки на конкурсних засадах. Справедливим визнається обрання кандидатів із певним набором характеристик та паралельна відмова іншим претендентам, що мають інші ознаки. Критерії такої справедливості мають ставитися в залежність від економічного обґрунтування, ефективності, результативності, охорони природи тощо.

Ефективність державної підтримки сільського господарства. Нормотворець вважає, що даний принцип може забезпечуватися шляхом створення сприятливих умов для здійснення сільськогосподарської діяльності, підвищення якості та конкурентоспроможності сільськогосподарської продукції з метою мінімізації природно-кліматичних та економічних ризиків сільськогосподарського виробництва та гарантування продовольчої безпеки держави. До такого бачення законодавця є питання. Зокрема, щодо розуміння ним поняття ефективності та можливості взагалі виносити його в коло принципів.

Слід визнати, що у процесі формування та функціонування механізму державного управління принципи виконують важливу методологічну функцію – служать відправною науковою позицією у дослідженні елементів державного управління, виявляють правові форми та способи їх взаємозв'язку, а також визначають напрямки його реформування та розвитку [36]. Саме тому на принципи покладається значне методологічне навантаження. Однак це не означає, що усе важливе та потрібне можна та необхідно ідентифікувати як принцип управління. Ефективність державної підтримки сільського господарства є скоріше характеристикою та показником, що визначає

наскільки витрачені державні ресурси досягли запланованих результатів. Ефективність тих чи інших агропротекційних заходів базується на вивірених економічних, соціальних, екологічних розрахунках. Вона посилюється належним нормативно-правовим забезпеченням, однак не формується виключно ним, як це представлено в Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України».

Цільове спрямування державної підтримки. Даний принцип забезпечується пріоритетним наданням державної підтримки малим фермерським господарствам, у тому числі сімейним фермерським господарствам, які мають у власності та/або користуванні не більше 100 га земель сільськогосподарського призначення та річний дохід яких від реалізації продукції не перевищує 5 мільйонів гривень. Таким чином, цільове спрямування державної підтримки розуміється нормотворцем саме як виокремлення малих суб'єктів аграрного господарювання та першочергову допомогу їм. Чи можна такий управлінський підхід визнати цільовим спрямуванням?

У доктрині публічного управління визнається, що «публічна політика є політикою, що задовольняє суспільні очікування. Розглядаючи державну політику та публічну політику як визначальні чинники ціннісно-цільового спрямування публічного управління, важливо брати до уваги якісні характеристики держави як форми організації суспільства, її питому вагу в суспільних процесах, співвідношення та характер взаємодії з громадянським суспільством, здатність конкретної політичної системи реагувати на запити суспільства, особливості взаємодії органів державної влади із суспільством» [59, с. 25]. Тобто, оцінюючи цільове спрямування крізь призму публічного управління, важливо усвідомлювати, що воно має відповідати суспільним інтересам та очікуванням.

Пріоритетна державна підтримка малих сільськогосподарських товаровиробників входить до визнаного у світі мейнстріму публічного управління у сфері сільського господарства. Це пояснюється тими важливим

функціями, які успішно виконуються малими виробниками сільськогосподарської продукції. Досить рельєфно відповідна тенденція проявляється в управлінській практиці ЄС. Так, посилена увага, яка приділяється малим аграріям, є концептуально виваженим економіко-політичним рішенням. Розвиток малого фермерства вкрай важливий для стабілізації соціально-демографічних процесів, для подальшої екологізації сільськогосподарської діяльності, для збереження продовольчого суверенітету. Символічно, що в нинішніх складних умовах ЄС робить акцент на розвиток малого фермерства, забезпечуючи цій численній спільноті спеціальну підтримку. При цьому, як можна помітити, надання особливих преференцій малим виробникам межує із дискримінацією більших суб'єктів. В ЄС необхідність такого кроку пояснюється об'єктивними обмеженими можливостями малих господарств, які не в змозі використати економічні ефекти масштабу.

Однак бачення принципу цільового спрямування державної підтримки в Україні та ЄС відрізняється за суттєвими аспектами [32]. Так, європейське управління агропротекційними відносинами ґрунтується на вирівнюванні можливостей великих та малих підприємств за рахунок компенсаційних механізмів. В Україні цільове спрямування пропонується реалізувати шляхом першочергового задоволення інтересів та потреб малих виробників, а потім за залишковим принципом – усім іншим. Так, обсяг державної підтримки, що залишився нерозподіленим між малими фермерськими господарствами, спрямовується на державну підтримку інших виробників сільськогосподарської продукції.

Отже, надання державної підтримки сільському господарству в Україні має опиратися на низку законодавчо закріплених принципів. Серед проаналізованих принципів, на наш погляд, явно бракує принципу із екологічним змістом. Саме тому, вважаємо за необхідне доповнити систему принципів надання державної підтримки аграріїв також принципом екологічного пріоритету, під яким розуміється: а) обумовлення державної

підтримки дотриманням екологічних вимог; б) використання потенціалу державної підтримки для подальшої екологізації сільськогосподарської діяльності.

РОЗДІЛ 2. ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ НАДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВУ

2.1. Система органів публічної влади у сфері надання державної підтримки аграріям

Інституційне забезпечення публічного управління традиційно вважають базовим елементом будь-якої управлінської моделі та визначальним фактором впливу на суспільні відносини. Безумовно, організаційна побудова відіграє ключову роль у досягненні окресленої управлінської мети. При цьому важливо усвідомлювати, що єдино вірного варіанту створення такої інституційно-функціональної системи немає. Якщо розглядати публічне управління сільським господарством, то у світовій практиці можна знайти велику кількість різноманітних моделей: від надання максимального інституційного рівня (наприклад, міністерського) до повної відсутності спеціального управлінського органу чи інституції. Важливо підкреслити, що це цілком нормальний прояв правового, політичного та управлінського плюралізму, який притаманний сучасній картині світу.

Державна підтримка аграріям може надаватися також за допомогою різних інституційно-функціональних побудов. Для України характерною є переважно централізована та спеціалізована модель. Разом із тим, це не означає, що встановлена система є еталонним зразком у відповідних ознаках. Насправді, як зазначає К. А. Кондратьєва, «специфіка сільськогосподарського виробництва призводить до того, що формування та реалізацію державної політики в цій галузі здійснюють одночасно декілька державних органів, що, в свою чергу, породжує дублювання їх повноважень, особливо в частині реалізації контрольно-наглядової функції» [33, с. 13].

Характеристика державної підтримки аграрного сектора економіки, з погляду забезпечення ефективного господарювання на землі, повинна базуватися на ефективному функціонуванні його інституціонального

середовища [30]. У рамках свого дослідження ми проаналізуємо основні інституції публічного управління, які безпосередньо задіяні в агропротекційних відносинах.

Міністерство аграрної політики та продовольства України. Світовий досвід вказує на те, що країни можуть по-різному інституційно забезпечувати управління сільським господарством. Україна відноситься до тих, що роблять максимальний управлінський рівень впливу. При чому спеціальне міністерство, діяльність якого спрямована на управління аграрними відносинами, з'явилося разом із народженням незалежної української держави. Дане міністерство носило різні назви, періодично змінювало набір повноважень, однак постійно зберігалось у складі вітчизняного уряду. Це забезпечувало наявність компетентного, спеціалізованого та професійно підготовленого центрального органу виконавчої влади, який повністю брав на себе державне управління неоднорідними та складними відносинами у сфері сільського господарства. Разом із тим, звичайно, існування окремого аграрного міністерства вказувало на однозначне визнання владою, по-перше, тієї вагової ролі, яку відігравало сільське господарство в Україні; а по-друге, специфіки галузі, що потребувала відокремленого та обізнаного управління. У своїй діяльності Міністерство аграрної політики України спиралось на місцеві органи влади, зокрема управління сільського господарства й продовольства, які були структурними підрозділами обласних адміністрацій [62, с. 112] (цей місцевий рівень управління в літературі називають мезорівнем [63]).

Еволюційний шлях аграрного міністерства та його інституційно-функціонального портрету є досить цікавим науково-дослідницьким питанням. Наприклад, в Україні було апробовано підхід, за якого повноваження Мінагрополітики були розширені, однак за рахунок нехарактерних для нього функцій. Як цілком справедливо зазначив А. Ю. Любарець, «закріплення за будь-яким органом функцій, що є нетиповим для його правового статусу, а також суперечить меті його створення, жодним

чином не може здійснювати позитивний вплив на загальну тенденцію його діяльності» [40, с. 118].

Паралельно із цим було здійснено інші цікаві інституційно-функціональні перебудови. Зокрема, було проведено поділ Мінагрополітики між двома новими органами: Міністерством аграрної політики та продовольства та Державною інспекцією сільського господарства. Мета такого кроку полягала у розмежуванні управлінських та контрольних повноважень між двома різними, але міцно пов'язаними органами. Зокрема, після цього адміністративного перекроювання Держсільгоспінспекція стала ніби самостійним, але все ж підпорядкованим міністерству органом. Розмірковуючи про даний інституційно-управлінський крок, О. Г. Бондар вважав, що такий стан речей є половинчастими заходами, які обмежують позитивні можливості контролюючого органу. Учений зазначав, що «для ефективного виконання покладених на Держсільгоспінспекцію завдань та запровадження ефективного механізму його реалізації повноваження цього органу мають бути розширені» [4, с. 69], зокрема шляхом певної сепарації від міністерства.

Подальші адміністративні оптимізаційні реформування в основному стосувалися саме контролюючих органів. Протягом усього періоду свого існування Мінагрополітики зберігало свої агропротекційні функції, тобто очолювало, генерувало та скеровувало заходи державної підтримки сільського господарства.

Реформаційна хвиля накрила Мінагрополітики аж у 2019 році, коли було прийнято чергову постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 02 вересня 2019 року № 829, відповідно до якої передбачалося реорганізувати та перейменувати Міністерство економічного розвитку і торгівлі на Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України [24]. При цьому Міністерство аграрної політики та продовольства передбачалося

реорганізувати шляхом приєднання до Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства (Мінекономіки).

Таким чином, уперше за двадцять років Україна залишилася без спеціального аграрного відомства. Мотивація авторів цієї реформи була вкрай пласкою та видавала абсолютне нерозуміння ними національної специфіки та особливостей розвитку управлінських відносин, правової системи, аграрного устрою країни. Натхненники реформи були переконані в тому, що сільське господарство – це лише один із різних видів бізнесу, який функціонує в Україні, і публічне управління цією галуззю має бути уніфіковане із усіма іншими видами бізнесу. У такий спосіб була реалізована ідея поглинання Міністерством економіки аграрного відомства.

Помилковість цього кроку стала очевидною майже одразу, оскільки Мінекономіки не могло забезпечити належну управлінську специфіку та компетентність у її врахуванні. Воно розглядало сільське господарство як звичайну сферу господарювання, не беручи до уваги економічний та соціальний аспекти, ризиковість діяльності, її вплив на продовольчу безпеку населення тощо. Цілком очевидно, що такий підхід виключав ґрунтовну та виважену державну підтримку аграріїв, адже її необхідність зумовлена, передусім, об'єктивними особливостями галузі.

З огляду на описаний контекст не дивно, що саме в період відсутності спеціального аграрного міністерства було здійснено спробу модернізувати Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України». Зміни обмежилися грубим вичищенням його тексту від залишків попередніх концептуальних положень, внесенням окремих нових норм та механізмів. При цьому принципово модель державної підтримки сільського господарства залишилася без змін. Навіть принципи надання підтримки, які ми аналізували у попередньому розділі, які з'явилися в Законі, зосереджувалися суто на економічних та адміністративних аспектах, ігноруючи соціальні та екологічні. На прикладі такого теоретичного моменту досить яскраво проявляються

серйозні недоліки методології неспеціалізованого управління аграрними відносинами в Україні.

Виправлення допущеної інституційно-управлінської помилки та відродження Мінагрополітики відбулося вже у 2021 році, коли було прийнято нове чинне положення про цей орган. Аналіз наявного функціоналу Мінагрополітики та його повноважень демонструє досить незначну протекційну складову. Зокрема, відповідно до свого положення Мінагрополітики:

- забезпечує державну підтримку суб'єктів господарювання в агропромисловому комплексі, зокрема фермерських господарств, сільськогосподарської кооперації, сільськогосподарської дорадчої діяльності, виробників органічної сільськогосподарської продукції, вносить відомості про виробників сільськогосподарської продукції до Державного аграрного реєстру;

- забезпечує підготовку фінансово-економічних розрахунків для здійснення підтримки підприємств з племінної справи у тваринництві [23].

Ці повноваження, що мають виражений агропротекційний зміст, закріплені поряд із великим переліком інших регулятивних та інших управлінських функцій аграрного відомства. Слід визнати, що такий низький відсоток повноважень, пов'язаних із державною підтримкою, порівняно із довгим списком функцій імперативного та сервісного адміністрування агробізнесу є прикрою ознакою сучасної інституційно-функціональної моделі управління сільським господарством.

Міністерство економіки України. Цікаво, що відродження аграрного міністерства відбулося не зовсім на тих самих умовах, що були в момент його попередньої самостійності. Справа в тому, що ще протягом двох років профільне економічне відомство, з якого було відділене Мінагрополітики, продовжувало зберігати назву «Міністерство економіки, торгівлі та сільського господарства», що підтримувало зв'язок між цими інституціями.

У цілому, слід визнати, що короткочасне перебування у ролі управлінського центру сільськогосподарською галуззю зробило Мінекономіки більш кваліфікованим на особливостях аграрного бізнесу. Зокрема, такий вплив відчутний навіть по тим функціями, які досі збережені за Мінекономіки та стосуються надання державної підтримки, а саме:

- проводить моніторинг та аналіз ефективності використання державної підтримки інвестиційної діяльності;
- забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, проведення оцінки економічної ефективності інвестиційних проектів, експертизи та відбору інвестиційних проектів, що потребують державної підтримки;
- готує пропозиції щодо визначення пріоритетів і видів підтримки суб'єктів малого і середнього підприємництва;
- готує і публікує щороку в засобах масової інформації звіти про стан розвитку малого і середнього підприємництва в Україні та його державну підтримку, проводить оцінку фінансових, економічних, соціальних та інших показників розвитку малого і середнього підприємництва та рівня ефективності державної підтримки.

Відсутність у цих повноваженнях певної аграрної специфікації не означає, що сільськогосподарські товаровиробники чи інші суб'єкти аграрного бізнесу позбавлені можливості прийняти участь в оголошених програмах підтримки суб'єктів підприємництва. Однак, звичайно, слід усвідомлювати, що у такому разі аграрії виступають звичайними претендентами на рівні із усіма іншими. Це знижує шанси, збільшує конкуренцію та розмиває аграрну специфіку заходів підтримки.

Фонд розвитку підприємництва. Продовжуючи питання щодо інституційного складу сучасної протекційної управлінської моделі, слід зазначити про неспецифіковані суб'єкти, що здійснюють тим не менш реальний вплив на підтримку сільського господарства. Зокрема, важливо звернути увагу на функціонування Фонду розвитку підприємництва, який став правонаступником Німецько-Українського фонду, створеного ще у 1998 році.

При цьому статут Фонду розвитку підприємництва затверджений не Мінекономіки, а Міністерством фінансів України, чим фактично встановлюються додаткові інституційні зв'язки.

При цьому тенденція до поєднання та комбінування загальних та спеціальних заходів підтримки бізнесу в Україні в період воєнного часу лише посилилися. Фонд розвитку підприємництва адмініструє такі фінансові інструменти як Державна програма «Доступні кредити 5–7–9 %» та Урядова програма «Доступний фінансовий лізинг 5–7–9 %», які були розроблені та запропоновані суб'єктам малого та середнього підприємництва для посилення їх інвестиційної активності. Особливістю такого механізму фінансування є те, що кредитні гарантії надаються державою за кредитами мікро та малих підприємств, які не володіють достатнім розміром майна для передачі його в забезпечення за кредитом або характеризуються підвищеними кредитними ризиками, наприклад, як новостворені підприємства. Завдяки кредитним гарантіям держава через Фонд розвитку підприємництва покриває частину кредитного ризику малого підприємництва, створюючи умови для залучення банківського кредиту [6].

Діяльність Фонду розвитку підприємництва прямо поширена і на аграрний сектор, оскільки у постанові Кабінету Міністрів України «Про надання фінансової державної підтримки» вказано, що адресатами підтримки є суб'єкти підприємництва, під якими розуміються у тому числі сільськогосподарські товаровиробники (у значенні, наведеному в Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України») [52].

Узагалі, не применшуючи жодним чином важливість та значення роботи Фонду розвитку підприємництва, слід погодитися із тим, що «такі державні фінансові інституційні інструменти з підтримки підприємництва, особливо малого бізнесу, як фонди не в повній мірі врегульовані в законодавчому полі, обмежені в самостійному визначенні засад грантової та операційної діяльності» [5, с. 160]. З одного боку, це створює простір для гнучкого реагування на потреби підтримки, але з іншого – поглиблює кризу протекційного

законодавства. Це відбувається, зокрема, тому що закріплені законом положення про надання державної підтримки перетворюються на декларативні норми, а реально функціонуючі відносини виводяться за рамки системи законодавства про підтримку бізнесу.

Український державний фонд підтримки фермерських господарств. Укрдержфонд є державною бюджетною установою, яка виконує функції з реалізації державної політики щодо підтримки становлення і розвитку фермерських господарств.

На цю інституцію покладаються завдання щодо виконання різних програм підтримки сільськогосподарських товаровиробників. Так, з 2002 року на Укрдержфонд покладаються функції реалізації державної політики щодо фінансової підтримки становлення і розвитку фермерських господарств. Традиційно така фінансова підтримка надавалася на конкурсних засадах на безповоротній основі за бюджетною програмою "Фінансова підтримка фермерських господарств" та на поворотній основі за бюджетною програмою "Надання кредитів фермерським господарствам".

При цьому в літературі неодноразово висувалися різні пропозиції щодо принципового удосконалення механізму дії Укрдержфонду. Однією з досить оригінальних думок слід вказати висловлену О. В. Скалецькою пропозицію щодо створення Аграрного банку, на який має перейти увесь тягар фінансування сільськогосподарських підприємств. При цьому учена бачить це досить широко, адже на її погляд, «обсяг продуктів не має обмежуватись кредитуванням, а охоплювати всю сферу банківських послуг». І вже саме на основі налагодженого спеціального аграрно-банківського фінансування, науковиця пропонує вдосконалити систему здешевлення кредитів. За її баченням, Аграрний банк має відбирати підприємства, які потребують державної підтримки, та узгоджувати з Укрдержфондом можливість пільгового кредитування таких підприємств [57].

Інший варіант удосконалення управлінського впливу Укрдержфонду ґрунтується на аналізі європейської практики. Так, в ЄС центральні органи

виконавчої влади зазвичай лише розробляють програми підтримки та визначають пріоритети, а всі виплати здійснює спеціалізована установа сервісного типу — платіжне агентство. Існують пропозиції щодо поступової трансформації Укрдержфонду у подібний формат платіжної агенції, яка би об'єднувала та спрощувала процедуру отримання кредитів фермерами [1].

Узагалі, ми погоджуємося із Х. А. Григор'євою, яка зазначає, що на роль національної платіжної агенції підійшов би Аграрний фонд у тому своєму концептуально-правовому статусі, який був прописаний у первинній редакції Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» [13, с. 177]. Однак, звичайно, здійснена ліквідація Державної спеціалізованої бюджетної установи «Аграрний фонд» позбавляє такі роздуми практичного змісту та переводить їх у площину гіпотетичних побудов.

Узагалі, підводячи проміжні підсумки проведеного дослідження інституційної складової управління державною підтримкою сільського господарства, слід відзначити кілька важливих особливостей. Зокрема, інституційно-управлінську систему формують не лише суто спеціалізовані органи та установи, але й загально-економічні відомства та організації, які поширюють свої протекційні програми у тому числі і на сільськогосподарських товаровиробників.

2.2. Організаційно-функціональні особливості надання державної підтримки сільському господарству

Оптимальна інституційна структура та щедрі обсяги державної підтримки можуть звестися нанівець у разі прояву недоліків організаційних процесів. Надзвичайно важливою складовою агропротекційної управлінської моделі необхідно визнати її процедурні зв'язки. Тобто вкрай важливим є конкретний алгоритм та умови надання державної підтримки. Недоліки у частині організаційних умов державної підтримки здатні не лише знизити ефективність державних зусиль, але й в цілому дискредитують протекціонізм

як такий, викликають зневіру в можливостях держави, справедливості та економічній рівноправності.

Довгий період часу організаційна складова державної підтримки сільського господарства була сповненою суттєвих проблем та глибоких кризових явищ. Так, аналізуючи доктринальні напрацювання з цього приводу, варто вказати на одну з найбільш комплексних та обґрунтованих класифікацій недоліків агропротекційного законодавства, відповідно до якої виділяється три групи таких недоліків: формальні, змістовні та реалізаційні.

У запропонованій системі недоліки реалізації уособлюють якраз організаційні управлінські проблеми, пов'язані із порушенням оптимального способу довести підтримку до адресатів. Серед них виокремлюються найбільш суттєві: «а) інституційна недосконалість; б) бюрократичність, затягування процедури; в) відсутність гарантій фактичного отримання підтримки; г) у випадку використання договірних конструкцій для надання державної підтримки – нерівноправність у договірних відносинах» [15, с. 517].

Тривалий час основною проблемою одержання державної підтримки залишався високий процедурний бар'єр. Він був створений цілою сукупністю окремих елементів. Напевно найбільш вагомими слід вказати такі:

а) *високий ступінь корупційного ризику*. Така характерна ознака проявлялася у традиційному підході до проведення щорічних програм підтримки. Вони здебільшого вибудовувалися за схожим сценарієм: по всій країні утворювалася розгалужена ієрархічна система спеціальних конкурсних комісій, які були колегіальними органами, спеціально створеними із осіб, що входили туди за посадою, для розгляду поданих заявок та проведення відбору претендентів на отримання підтримки за певною програмою. Подібний підхід мав забезпечувати: а) залучення різних органів та посадових осіб, дотичних до агропротекційних заходів; б) урахування різних суспільних інтересів під час проведення відбору адресатів; в) участь регіональних органів влади з метою урахування особливостей розвитку аграрного сектору в кожній конкретній адміністративно-територіальній одиниці.

В реальності ж апробований протягом багатьох років підхід, за яким управління процесами надання підтримки переносилося на місцевий рівень та доручалося колегіальним органам, ситуативно створеним під ці програми, призвело до появи ганебних корупційних явищ;

б) *намагання досягти ефективності підтримки шляхом використання конкурентної методології відбору адресатів.* Дійсно, близько півтора десятиріччя саме конкурс вважався найбільш оптимальним способом організувати надання державної підтримки сільськогосподарським товаровиробникам. Необхідність запровадження конкурентних засад пояснювалася: а) обмеженістю бюджетних коштів, б) широким колом бажаючих отримати підтримку, в) прагненням досягти максимального ефекту від здійснення протекційних дій. Однак, незважаючи на те, що здебільшого усі агропротекційні програми мали власні критерії конкурсного відбору, все одно значний тягар вибору між схожими конкурсантами лягав саме на управлінські інституції (передусім, конкурсні комісії) та призводив до частих проявів суб'єктивізму, що недопустимо у подібних відносинах;

в) *негарантованість реального отримання державної підтримки.* Знову ж вагомим недоліком конкурсної системи організації державної підтримки стала порівняно висока вірогідність того, що право на підтримку буде офіційно визнане, але не реалізоване через брак коштів у межах конкретної програми.

Тобто поширеною була ситуація, коли переможцями конкурсу оголошувалася певна кількість конкретних осіб, однак на задоволення потреб усіх них програмних коштів не вистачало, внаслідок чого деякі із переможців залишалися без законно виграної підтримки. Звичайно, це змушувало таких осіб звертатися до суду та намагатися у такий спосіб «вибити» з держави належні протекційні дії. Безумовно, поширеність таких ситуацій не посилювала авторитет публічного управління у сфері державної підтримки сільського господарства, яке не здатне було запобігти появі таких проблем.

Для того, щоб вирішити указаний комплекс взаємопов'язаних організаційних проблем, було здійснено рішучий крок у напрямі принципової зміни організації агропротекційного процесу. Це втілювалося у створенні у 2020 році Державного аграрного реєстру, правові засади якого спершу з'явилися у Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України», чим додатково підкреслювався агропротекційний функціонал даної електронної системи.

Державний аграрний реєстр є нематеріальним активом у вигляді цифрового об'єкта. Правові характеристики ДАР встановлені Законом України «Про державну підтримку сільського господарства України». Аналізуючи норми цього закону, Г. С. Корнієнко виявляє «такі ознаки ДАР: 1) він є немайновим об'єктом державної власності; 2) це цифровий об'єкт; 3) його мета інтегрування відомостей про виробників сільськогосподарської продукції, електронна взаємодія між фізичними та юридичними особами, державними органами, органами місцевого самоврядування, центрами надання адміністративних послуг; 4) спрямований на реалізацію державної аграрної політики; 5) формується добровільно; 6) підлягає довічному зберіганням, як частина Національного архівного фонду» [35, с. 415].

Принципова ідея ДАР полягає у тому, що кожен виробник сільськогосподарської продукції має право самотійно, використовуючи мережу інтернет, зареєструватися на єдиній цифровій платформі. Функціонал ДАР дозволяє підтягнути необхідну інформацію із інших електронних ресурсів та реєстрів, доповнити її власними даними і на цій основі створити актуальний економічний портрет конкретного суб'єкта господарювання. За допомогою таких цифрових можливостей з'являється єдина електронна база суб'єктів аграрного господарювання, яка не є статичним накопичувачем інформації.

Насправді, мета цієї добровільної реєстрації в ДАР полягає у тому, щоб отримати доступ до значної кількості програм державної підтримки. За допомогою цифрового інструментарію ДАР виробник має можливість подати

заявку на участь у доступних йому програмах підтримки, не виходячи із дому. Використання ДАР спрощує як сільськогосподарським товаровиробникам, так і державі процедурну складову надання державної підтримки. При цьому застосування єдиної цифрової платформи ДАР дозволяє мінімізувати традиційні негативні прояви агропротекційних відносин (корупційність, бюрократичність, ресурсозатратність тощо). ДАР розглядається як зручний діджиталізаційний елемент удосконалення процедурної складової агропротекційних відносин [16].

У 2024 році значну увагу законодавця було приділено удосконаленню правових засад функціонування ДАР. Зокрема, було прийнято Закон України «Про інформаційно-комунікаційну систему «Державний аграрний реєстр». Цим новим нормативно-правовим актом додатково регламентуються окремі управлінські операції за допомогою ДАР.

Узагалі, слід визнати цілком вдалим аналізований діджиталізаційний експеримент зі створенням спеціальної електронної системи, що обслуговує агропротекційні відносини. Зокрема, якщо повернутися до окреслених попередніх організаційних проблем, то вони більшою мірою вирішуються за такої управлінської моделі.

По-перше, виключаються змагальність та конкурсні засади, і це усуває елемент відбору адресатів підтримки. Наразі основний принцип надання підтримки за допомогою ДАР – це черговість подання правильно оформлених заявок через систему.

По-друге, відсутність численних конкурсних комісій виключає корупційний ризик, що позитивно впливає на стабілізацію агропротекційних відносин та сприяє відновленню довіри аграрної спільноти до держави та її управлінських інституцій.

По-третє, надання підтримки за певною програмою припиняється в момент, коли закінчуються виділені на її реалізацію кошти. Такими чином, мінімізується можливість виникнення ситуації, коли права суб'єктів аграрного господарювання порушуються внаслідок браку бюджетних асигнувань.

У цілому слід зазначити, що довіра сільськогосподарських товаровиробників до ДАР є досить високою, що підтверджується статистичними даними. Так, станом на вересень 2024 року в реєстрі зареєстровано більше 176 тисяч сільськогосподарських товаровиробників. У період з 2022 по 2024 роки за допомогою ДАР було реалізовано більше 50 програм підтримки.

РОЗДІЛ 3. УПРАВЛІНСЬКІ ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ ОКРЕМИХ ВИДІВ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВУ

3.1. Специфіка надання податкової підтримки сільському господарству

Управління оподаткуванням є широким і комплексним явищем, що за функціональною спрямованістю включає як організацію управління податковим процесом (податковий менеджмент), так і організаційно-розпорядчу діяльність уповноважених державних органів у сфері управління процесами оподаткування (податкове адміністрування) [66]. У літературі визнано, що податки, в більшій чи меншій мірі, завжди були невід’ємним інструментом державного управління, основою якого є своєчасне і правильне врахування об’єктивних економічних законів, характеру суспільних відносин у конкретний історичний період, розвитку продуктивних сил та ступеня інтегрованості країни у світове економічне співтовариство [41].

Оподаткування завжди виконувало низку суспільно важливих функцій. Найважливішими з них є фіскальна та стимулююча. Класична теорія визначає фіскальну функцію податків як таку, завдяки якій «податки виконують своє основне призначення – насичення дохідної частини бюджету, доходів держави для забезпечення потреб суспільства». На відміну від фіскальної стимулююча функція створює орієнтири для розвитку виробничої діяльності, може бути пов’язана із застосуванням механізму пільг, зміною об’єкта оподаткування, зменшенням оподатковуваної бази [46, с. 40-41].

Корегуючи податкове навантаження, держава здатна чинити стимулюючий або навпаки стримуючий ефект на розвиток певних суспільних відносин. Зменшуючи податковий тягар, пов’язуючи обсяг податків із певними важливими показниками виробництва, управлінські органи здатні формувати різного ступеню протекційний вплив на сільськогосподарську діяльність.

Вітчизняний досвід демонструє активне використання можливостей оподаткування в цілях державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників. У своєму дослідженні ми зупинимо увагу на кількох основних податкових механізмах, в яких простежується явна протекційна мета.

Спрощена система оподаткування. Застосований на початку незалежності України управлінський підхід, за якого сільськогосподарські товаровиробники незалежно від масштабів діяльності оподатковувалися на загальних засадах – тих самих, що й підприємства інших галузей – призвів до глибокої та всеохоплюючої кризи. Борги виробників сільськогосподарської продукції стрімко зростали, а їх примусове стягнення ще більше загострювало ситуацію та затягувало податковий зашморг на шиї галузі. Примусове стягнення податкових боргів дало би короточасний результат у вигляді надходження до бюджету певних сум, однак призвело би до банкрутства більшості сільськогосподарських підприємств. Негативний всебічний ефект від цього переважував усі податкові борги разом узяті. Вирішення цієї системної (передусім, управлінської) проблеми було знайдено в спрощеній системі оподаткування для аграріїв.

Теорія управління оподаткуванням високо цінує можливості нетрадиційних, альтернативних систем оподаткування, до яких відноситься спрощена система оподаткування, обліку та звітності, вважаючи їх «одним із найефективніших засобів реалізації стимулюючої функції оподаткування, гармонізації економічних інтересів держави, регіонів і платників податків, а також забезпечення зайнятості та самозайнятості» [55, с. 117]. При цьому, розраховуючи доцільність використання можливостей такої спрощеної системи, учені наголошують на тому, що її переваги не є абсолютно очевидними – такими, які можна точно підрахувати. Зокрема, «стимулюючий вплив спрощеного оподаткування залежить не від арифметичного зменшення податкового тиску, а від поліпшення інших не менш важливих складових

податкової системи, а саме: порядку встановлення і введення в дію податків, їх кількості, прав і обов'язків платників податків» [55, с. 116].

Отже, підштовхнуте кризою впровадження спрощеної системи оподаткування для сільського господарства відбулося не еволюційним шляхом, а під тиском обставин. Однак це не применшує ефективності такого кроку. Юридично це рішення було оформлене досить обережно. Залишаючи собі шляхи відходу, нормотворець оголосив правовий експеримент із запровадженням фіксованого сільськогосподарського податку. Зокрема, було прийнято спеціальний Закон України «Про запровадження в порядку експерименту єдиного (фіксованого) податку для сільськогосподарських товаровиробників» від 15.01.1998 року, дію якого було поширено лише на три адміністративні райони в різних областях країни (Полтавщина, Донецщина та Закарпаття).

Таке управлінське рішення щодо експериментальної природи ФСП можна трактувати: а) як збереження сумнівів щодо доцільності та ефективності спрощеного оподаткування для сільськогосподарських товаровиробників; б) як сумніви в досконалості правового механізму та прагнення для початку випробувати його на практиці перед масовим поширенням; в) як намагання прослідкувати потенційний регіональний контекст та відмінності в дії спрощеної системи залежно від території застосування.

Успішність експерименту була підтверджена одразу: планувалося проводити цей пілотний проєкт протягом двох років, але уже через рік, упевнившись у ефективності механізму, законодавець прийняв спеціальний Закон України «Про фіксований сільськогосподарський податок», дія якого розповсюджувалася уже на територію всієї держави.

ФСП визначався максимально лаконічно як «податок, який не змінюється протягом визначеного цим Законом терміну і справляється з одиниці земельної площі». Добровільна реєстрація сільськогосподарського товаровиробника як платника ФСП давала йому можливість сплачувати

конкретну суму податку, обраховану залежно від площі землі в обробітку, та разом із цим не платити цілу низку інших податків та зборів.

Оцінюючи загальний позитивний ефект від запровадження спрощеної системи оподаткування для сільського господарства, учені відмічали, що крім вирішення основного питання – скорочення непосильного податкового навантаження на виробників – ФСП мав й інші позитивні риси, а саме: з'явилися передумови для підвищення оплати праці робітниками; фіксований розмір податку надав впевненості у довгострокових розрахунках та планах, стимулював до нарощування виробництва, зростання прибутковості; сприяв зменшенню витрат на процеси бухгалтерського обліку та звітності [67].

Планувалося, що ФСП буде здебільшого тимчасовим заходом, покликаним вивести сільське господарство з глибокої кризи, тобто йому не відводилося самостійне місце в довгостроковій системі заходів державної підтримки сільського господарства. Однак, коли пройшли відведені йому на початку існування п'ять років, стало очевидним, що відмова від спрощених засад оподаткування для аграріїв буде поверненням до кризових явищ кінця 90-х років. У зв'язку з цим ФСП зберігся у системі вітчизняного оподаткування і надалі.

Проте його застосування не було однозначне. Зокрема, підводячи підсумки його десятирічного застосування, вчені зазначали, що поступові, але перманентні зміни, що вносилися до механізму ФСП, фактично повертали сільськогосподарських товаровиробників до загальних умов оподаткування. Ці тенденції особливо посилилися із кодифікацією податкового законодавства та появою ПК України в 2011 році та подальшою його трансформацією.

Принципова модель ФСП була збережена та перенесена до нового законодавства, однак дещо в іншому форматі. Зокрема, під іншою назвою – «єдиний податок четвертої групи». Загальною тенденцією постійних змін правових засад даного податку слід вказати підвищення його розмірів. З 1 січня 2015 року сільськогосподарські товаровиробники, перетворившись у «спрощенців» – платників єдиного податку четвертої групи, – були поставлені

перед необхідністю сплати податкових платежів, збільшених у кілька разів. Тобто проведене законодавче реформування було спрямоване на збільшення фіскального тиску, а не на полегшення умов ведення бізнесу [15, с. 101]. Уже наступного року в результаті чергових змін до ПК України ставки єдиного податку четвертої групи для сільськогосподарських товаровиробників було підвищено на 80% [19, с. 148].

У цілому виявлена тенденція до витіснення аграріїв за рамки спрощеної системи оподаткування простежується досить яскраво. Особливо вона стала очевидною зі схваленням Національної стратегії доходів до 2030 року [53], яка в принципі відмовляє сільськогосподарським підприємствам в особливому оподаткуванні, ігноруючи власний вітчизняний досвід.

Спеціальний режим ПДВ. Паралельно із встановленням ФСП для сільськогосподарських підприємств було запроваджено спеціальний режим оподаткування ПДВ. Його суть полягала у тому, що сума податку нараховувалася, але не сплачувалася – сільськогосподарське підприємство мало право залишити цю суму в своєму розпорядженні та витратити її на виробничі цілі.

Значення цього управлінського рішення в оподаткуванні важко переоцінити, хоча пролунало багато аргументів щодо деформуючого ефекту спецрежиму. Проте, незважаючи на теоретико-економічні побудови, досить тривалий час цей податковий механізм був не просто ефективним – він формував серйозну основу для всієї агропротекційної моделі держави.

Однак законодавчі засади адміністрування цього податку все ж трансформувалися. Зокрема, «в період з 2004 по 2014 роки правове регулювання державної підтримки у сфері сплати ПДВ сільськогосподарськими підприємствами поступово еволюціонувало, сформувавши низку досить ефективних правових механізмів. За цей період спецрежим ПДВ як загальний агропротекційний захід став одним із найбільш потужних важелів державної підтримки сільського господарства України» [15].

Незважаючи на реальну ефективність та багаторічну апробованість, спецрежим ПДВ для сільськогосподарських товаровиробників був скасований під тиском Міжнародного валютного фонду. Обумовлюючи наступні фінансові транші відмовою від спецрежиму, МВФ фактично продиктував вітчизняному законодавцю чергове перекроювання податкової системи, а разом – і агропротекційної моделі. Негативні наслідки такого кроку змушують замислитися щодо національних інтересів як орієнтиру публічного управління. Так, можна погодитися із думкою А. В. Босенка про те, що «за умов невирішеності продовольчої проблеми в світі, поглиблення інтеграційних процесів, акценти у пріоритетах державної політики багатьох розвинених країн об'єктивно зміщуються на користь пошуку власних моделей механізму управління оподаткуванням сільськогосподарських товаровиробників» [9, с. 1]. У такій власній податково-управлінській та агропротекційній особливості Україні було відмовлено.

З позицій державної підтримки сільського господарства втрата спецрежиму ПДВ була сильним ударом. Його намагалися пом'якшити своєрідним тимчасовим заміником – спеціальною дотацією. Однак вона була не рівноцінним варіантом ні за розміром, ні за охопленням адресатів, ні за стабільністю надання.

У літературі зустрічалися різні думки щодо необхідності відновлення державної фінансової підтримки суб'єктів аграрного виробництва у вигляді «збереження в редакції ПК України, яка діяла до 1 січня 2016 р., застосування спеціального режиму оподаткування ПДВ, або хоча б збереження для виробників тваринницької продукції, продукції овочівництва, садівництва, виноградарства та цукрової галузі» [43, с. 132]. Учені наголошували на тому, що стабільний розвиток такого стратегічного сектора економіки нашої держави як сільське господарство залежить від збереження та удосконалення спеціального режиму оподаткування ПДВ. Однак він був повністю скасований.

Податкові пільги у воєнний час. Воєнний стан здійснив всебічний вплив на відносини у сфері сільського господарства. Він проявився не лише побічно: у порушенні логістики, підвищенні цін на засоби виробництва тощо – воєнний вплив мав також цілком прямий ефект у втраті сільськогосподарських угідь, їх забрудненні, замінуванні, розташуванні воєнних об'єктів тощо.

Сільськогосподарські товаровиробники, земельні ділянки яких потрапили в зони реальних або можливих бойових дій, автоматично втрачають потенційно продуктивні території та не можуть вести на них нормальні агропроцеси. Таким чином, вони не можуть їх обробляти та отримувати дохід. При цьому такі земельні ділянки за замовчуванням є об'єктами оподаткування платою за землю (земельним податком або орендною платою).

Звичайно, збереження такого правового стану було би жорстокою управлінською помилкою, оскільки призвело би до банкрутства таких сільськогосподарських підприємств. Агропротекційна мета в таких управлінських діях повністю провалилася би, чого допустити не можна. Саме тому в перші місяці воєнних дій 2022 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану», яким було звільнено землевласників та землекористувачів від обов'язку платити земельний податок та орендну плату за земельні ділянки, що потрапляли в певні території, охоплені воєнними діями. Якщо звести логіку нормотворця до лаконічного викладу, то ідея полягала у такому: власники та користувачі звільняються від обов'язку платити за земельні ділянки, які об'єктивно не можуть оброблятися через підтверджену або обґрунтовану потенційну мінну небезпеку або через тимчасову окупацію, або через розміщення на них фортифікаційних споруд.

Через рік нормотворець поширив цю управлінську ідею на правовий режим єдиного податку четвертої групи, оскільки він розраховується із земельних ділянок та безпосередньо пов'язаний із обробітком сільськогосподарських угідь.

Підводячи підсумок, варто зазначити про те, що вітчизняний досвід демонструє постійне використання можливостей управлінських маніпуляцій із оподаткуванням з метою формування агропротекційного ефекту. Як зазначається в літературі, «нинішнім пріоритетом публічного адміністрування у сфері оподаткування аграрного сектору економіки України має стати сформована державницька позиція, спрямована насамперед на: реалізацію спрощеної та zarazом справедливої й прозорої процедури оподаткування; врахування специфіки та особливостей ведення вітчизняного аграрного бізнесу залежно від природних і територіальних складових; забезпечення потреби в оновленні активної частини матеріально-технічної бази з урахуванням відповідного податкового регулювання сільгоспвиробництва та поглиблення інтеграційних процесів» [22, с. 70].

Досягнення цих завдань лежить, передусім, у напрямі формування чітких агропротекційних орієнтирів під час створення нової системи державної підтримки сільського господарства України.

3.2. Особливості дотування та субсидування сільського господарства

Державна підтримка сільського господарства демонструє значний плюралізм можливих заходів. Окрім розглянутих у попередньому підрозділі податкових механізмів, для вітчизняної агропротекційної моделі характерним є застосування дотацій та субсидій. Даний напрям означає надання адресатам певної суми коштів залежно від виконання ними відповідних умов. Разом із тим, незважаючи на поширення застосування дотацій та субсидій в управлінській практиці України, чітких та однозначних визначень цих понять нормотворець не дає. Зокрема, Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» застосовує ці поняття, не даючи пояснення щодо загальних ознак цих механізмів та їх відмінностей між собою. Це вказує на необхідність поглибленого вивчення управлінського значення та сутності

дотацій та субсидій як популярних інструментів державної підтримки сільського господарства України.

Дотації. Практико-орієнтовані визначення дотацій зустрічаються здебільшого в економічній науковій літературі, оскільки розуміння особливостей дотацій як фінансового протекційного механізму дає змогу правильно обрахувати надані грошові суми, законно їх використати тощо.

Слід одразу зазначити, що термін «дотація» використовується в зарубіжній практиці далеко не так часто як «субсидія». Це пояснює той факт, що переклад англійською зводиться до «state subsidy» (державна субсидія). У найбільш авторитетних економічних словниках дотація розуміється як «державна доплата, що видається на безповоротній основі для компенсації перевищення витрат над доходами підприємств і організацій» [11].

У одному зі словників по обліку та аудиту дотація (від лат. dotatio – дарунок, пожертва) тлумачиться як «сума коштів, що виділяється з державного бюджету підприємствам, у яких витрати на виробництво та реалізацію продукції не покриваються отримуваними доходами, а також на підтримування відносно низьких роздрібних цін на окремі товари для населення» [29]. Необхідність у дотуванні виникає тоді, коли виробництво певної продукції є суспільно корисним та забезпечує певні важливі елементи нормального суспільного буття (а сільськогосподарська продукція, як відомо, є основою продовольчої безпеки населення), однак таке виробництво з певних причин є збитковим або недостатньо привабливим для подальшого масштабування. Фактично, публічне управління ідентифікує певний вид виробничої сільськогосподарської діяльності як такий, що потрібен суспільству, і на основі цього висновку організовується дотування для формування стабільної прибутковості такого виробництва. У ринковій економіці державна дотація найчастіше проявляється у тих сферах суспільних відносин, які не можуть повною мірою ефективно регулюватися ринковими механізмами, що ґрунтуються на самоокупності підприємництва.

Дотації надзвичайно поширені в українській практиці надання державної підтримки сільському господарству. Це простежується на прикладі Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України». У його тексті фігурують одразу кілька різновидів дотацій:

- *бюджетна тваринницька дотація*, яка надається виробникам з метою урівноваження платоспроможного попиту та збереження прибутковості виробництва продукції тваринництва. Слід зазначити, що бюджетна тваринницька дотація є «старожилом» вітчизняної агропротекційної моделі, оскільки тваринництво в Україні демонструє спадні тенденції уже протягом кількох десятиліть. Зупинити кризові явища (такі як зменшення поголів'я сільськогосподарських тварин, скорочення чисельності профільних підприємств тощо) була покликана, зокрема, бюджетна тваринницька дотація. У неї компенсаційний за своєю суттю механізм: держава надає певну суму коштів виробнику тваринницької продукції для того, щоб вивести його на прибутковість або принаймні не допустити збитковості та відмови від подальшого ведення цієї сільськогосподарської діяльності.

Однак проблема в тому, що незважаючи на законодавчий рівень закріплення, бюджетна тваринницька дотація не надається щороку, її розмір не є стабільним, і охоплює вона далеко не усіх виробників тваринницької продукції. Усі ці аспекти суттєво понижують ефективність бюджетної тваринницької дотації як важливого механізму підтримки тваринництва в Україні;

- *бюджетна дотація для розвитку сільськогосподарських товаровиробників та стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції*. Дана дотація була тим самим компенсаційним видом підтримки, яким публічне управління намагалося залатати прірву від втрати спецрежиму ПДВ. Як зазначалося у попередньому підрозділі, управлінський крок щодо тимчасової заміни податкового режиму на обмежену дотацію видався слабким

компенсаторним фактором, який не спромігся адекватно перебудувати агропротекційну систему, в якій було демонтовано фундамент;

- *дотація на одиницю виробленої продукції або площу водного об'єкта.* Виробникам, які займаються сільськогосподарською діяльністю з розведення та/або утримання, та/або вирощування, та/або вилову прісноводної та/або морської риби, жаб, безхребетних, водоростей та інших гідробіонтів, державна підтримка надається шляхом часткової компенсації витрат та надання указаної спеціальної дотації;

- *бюджетна дотація для відновлення переданих у власність організацій водокористувачів насосних станцій.* Відповідно до здійснюваної гідромеліоративної реформи, яка розгорнута наразі в Україні, змінюється правовий режим меліоративних об'єктів. Передусім, основна мета цієї реформи полягає у передачі меліоративних систем у власність спеціальних суб'єктів, що мають бути створені зацікавленими землевласниками і землекористувачами. Оскільки технічних стан меліоративних об'єктів дуже часто є кризовим, цілком закономірною стала поява відповідної дотації. Паралельно із передачею права власності нормотворець пропонує фінансову підтримку організаціям водокористувачів, яка полягатиме у частковій компенсації витрат, понесених на відновлення та ремонт насосних станцій;

- *бюджетна дотація на одиницю пошкоджених угідь.* Оскільки сільське господарство характеризується підвищеною ризиковістю, складними умовами ведення підприємницької діяльності, значною залежністю від погодно-кліматичних факторів, цілком очевидною загрозою для нього виступають різноманітні форс-мажорні ситуації. Саме тому в законі з'явилася норма про те, що «сільськогосподарським товаровиробникам можуть відшкодовуватися втрати від пошкодження посівів сільськогосподарських культур внаслідок надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру». Сума такої підтримки розраховується залежно від площі пошкоджених угідь;

- *бюджетна дотація на одиницю меліорованих угідь*. Значна частина сільськогосподарських земель України віднесена до зони ризикованого землеробства через високу вірогідність посух. Відповідні процеси лише загострюються з огляду на негативні кліматичні зміни. Саме тому для вітчизняного агробізнесу стає критично важливим розвивати зрошення. Публічне управління у сфері державної підтримки сільського господарства, враховуючи стратегічні проблеми, пов'язані зі зменшенням обсягу доступної для поливу води, необхідності її ощадливого використання, має будуватися таким чином, щоб якісно та ефективно стимулювати сільськогосподарських товаровиробників до інвестування в сучасну та прогресивну меліорацію.

Для України основною проблемою налагодження та інтенсифікації меліорації сільськогосподарських угідь є висока вартість таких процесів. Усвідомлюючи ключову проблему, держава будує свій управлінський вплив таким чином, щоб спробувати нейтралізувати саме її. Так, «сільськогосподарським товаровиробникам, які використовують меліоровані землі, може надаватися державна підтримка у вигляді бюджетної дотації, в тому числі на компенсацію вартості електроенергії, що витрачається для подачі води для поливу». Як і в багатьох попередніх випадках, основне практичне питання полягає у нестабільності надання такої підтримки, що знижує її синергетичний ефект.

Перераховані нами вище різновиди дотацій, спрямовані на підтримку різних видів сільськогосподарської діяльності, насправді проектується в практичну площу не завжди однозначно та у повній відповідності до законодавчого шаблону. Зокрема, це простежується на прикладі функціонування протягом воєнного стану постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки фермерським господарствам та іншим виробникам сільськогосподарської продукції» від 16.08.2022 року. Даним урядовим актом було окреслено управлінську позицію щодо фактичної державної підтримки аграріям, яка надається в умовах воєнного стану. З

огляду на це, важливо виявити, наскільки вона відповідає легальному баченню системи державної підтримки у вигляді дотування, закріпленої в Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України». Це дасть можливість зробити висновок про те, наскільки впливає воєнний стан та особливі умови сьогодення на управлінські рішення в державній підтримці аграріїв.

Відповідно до вказаного Порядку наразі сільськогосподарським товаровиробникам надаються два види дотацій: а) спеціальна бюджетна дотація для утримання великої рогатої худоби (корів) усіх напрямів продуктивності; б) спеціальна бюджетна дотація для утримання маточного поголів'я кіз та/або овець. Коло адресатів такої підтримки досить вузько окреслене. Так, суб'єктами, що можуть претендувати на отримання відповідних дотацій вказано осіб, які мають «у власності від трьох до ста голів великої рогатої худоби (корів) чи від п'яти до п'ятисот голів маточного поголів'я кіз та/або овець, ідентифікованих та зареєстрованих відповідно до законодавства» [51].

Аналіз таких вимог дозволяє нам виявити окремі ознаки управлінських рішень у цій частині. Так, передусім, очевидним є обмеження адресатів дотацій лише малими виробниками сільськогосподарської продукції. Тобто аналізований нами у попередніх розділах принцип цільової спрямованості державної підтримки (або принцип пріоритету малих виробників) в даному випадку виконується.

Досить вузько окреслено також і можливі галузеві напрями дотування. Так, отримати фінансову підтримку можуть лише представники таких тваринницьких галузей як скотарство, козівництво і вівчарство. Тобто інші галузі тваринництва (конярство, свинарство, птахівництво, звірівництво, бджільництво тощо) залишаються поза межами управлінського протекційного впливу.

Як можемо переконатися, держава зберігає в цілому своє протекційне ставлення до тваринництва, намагаючись формувати підтримку навіть в умовах воєнного стану.

Субсидії. Як вже зазначалося вище, дотацію часто визначають як різновид субсидії, тобто співвідношення цих понять може бути представлене як часткове та загальне. Оптимальних визначень субсидії вітчизняне законодавство також не містить, хоча активно вживає цей термін, особливо в бюджетному законодавстві. Для агропротекційних відносин субсидування також займає власне помітне місце в системі державної підтримки сільського господарства.

Загалом, субсидія дійсно схожа із дотацією. Як зазначається в доктрині, «субсидія надається державою шляхом використання бюджетних коштів або цільових фондів на безповоротній основі, має цільовий характер, тобто метою її застосування є збалансування регіональних і місцевих бюджетів та зміцнення їх дохідної бази». Звичайно, такий бюджетно-управлінський ракурс не зовсім задовольняє пошуки в рамках предмету нашого дослідження, однак дає уявлення про мету та форму субсидіювання.

Якщо проаналізувати Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України», то можна виявити кілька субсидійних механізмів, що варті уваги:

- *кредитна субсидія.* Законом дана конструкція розуміється як здешевлення кредитів, що полягає у компенсації частини плати (процентів) за використання кредитів, наданих банками в національній та іноземній валюті. Незважаючи на те, що даний субсидійний механізм став одним із найбільш використовуваних, стабільних та ефективних у вітчизняній агропротекційній практиці, у нього були досить неоднозначні умови реалізації. У своїх дослідженнях учені зазначають, що активні виконавчі інституції перебирають на себе функції нормотворця в частині трансформації даного законодавчого механізму. Це проявлялося в прямому порушенні положень Закону щодо розмірів, умов та вимог надання кредитної субсидії урядовими постановами

[21]. Такі факти можуть демонструвати тенденції до перебирання на себе управлінськими інституціями нехарактерних для них функцій. Це є сигналом про недолік інституційно-управлінської системи, якій не вистачає балансу гнучкості і стабільності;

- *бюджетна субсидія з розрахунку на одиницю оброблюваних угідь.*

Дане положення є максимально відкритим та узагальненим. Воно фактично введене до Закону для того, щоб «розв'язати руки» уряду та дати йому можливість, опираючись на цю абстрактну норму, формулювати різноманітні види субсидій, прив'язаних до площ в обробітку. Такий підхід відсилає нас до основних методологічних ідей законодавства ЄС про державну підтримку сільського господарства. Використовуючи подібну концепцію, нормотворець зазначає, що підтримка може надаватися виробникам незалежно від виду та обсягу продукції, яку вони виробляють, у вигляді бюджетних субсидій;

- *бюджетна субсидія з розрахунку на одиницю оброблюваних угідь та/або одну голову великої рогатої худоби (спеціалізована на органічному землеробстві).* Віддаючи шану всесвітньому тренду до розвитку екологічно дружнього органічного виробництва сільськогосподарської продукції, законодавець запровадив нормативну основу для важливого управлінського кроку: цілеспрямованого стимулювання розширення органічного землеробства в Україні. З цією метою передбачено кілька можливих заходів (переважно компенсаційної природи), одним з яких є субсидування, прив'язане до площ чи поголів'я.

Так само, як і з дотаціями, не усі субсидійні механізми, закріплені в Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України», реально фінансуються та впливають на агробізнес. Зокрема, в умовах воєнного стану згідно зі згаданою вище постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки фермерським господарствам та іншим виробникам сільськогосподарської продукції» від 16.08.2022 року сільськогосподарським товаровиробникам надаються такі дві субсидії як:

- *бюджетна субсидія на одиницю оброблюваних угідь сільськогосподарського призначення (1 гектар) для провадження сільськогосподарської діяльності.* Фактично даний вид підтримки спрямований на фінансову допомогу найменшим сільськогосподарським товаровиробникам у складних умовах війни. Граничний земельний ценз для потенційного отримувача субсидії – перебування у власності та/або користуванні від одного до ста двадцяти гектарів земель сільськогосподарського призначення. Сума підтримки фіксована та складає 4000 грн на 1 га;

- *окрема бюджетна субсидія на одиницю оброблюваних угідь сільськогосподарського призначення (1 гектар) для провадження сільськогосподарської діяльності на територіях, на яких завершено ведення бойових дій, та на територіях, тимчасову окупацію яких завершено.* За логікою уряду, сільськогосподарські товаровиробники, що територіально працюють у регіонах, найбільше постраждалих від бойових дій, мають право на посилену підтримку. Відповідні території окреслюються таким чином: території можливих бойових дій; території активних бойових дій (для яких визначена дата завершення бойових дій); території активних бойових дій, на яких функціонують державні електронні інформаційні ресурси (для яких визначена дата завершення бойових дій); території, тимчасово окуповані (для яких визначена дата завершення тимчасової окупації).

Узагалі, дотування та субсидування теоретично може бути із цільовим використанням наданих коштів або із вільним їх використанням. Коли ці механізми зав'язані на прямому відшкодуванні понесених виробниками витрат, то логічним є вільне використання коштів підтримки, оскільки витрати уже здійснені, роботи проведені, товари закуплені. У випадках тих дотацій та субсидій, які надаються під час воєнного стану в Україні, ситуація дещо інша: механізм цих фінансових виплат будується на твердій сумі, що сплачується за одиницю площі чи голову тварини. У зв'язку з цим аналізовані нами бюджетні дотації для тваринництва та субсидії для землеробів мають жорсткі рамки

цільового використання отриманих державних грошей. Так, «бюджетні кошти надаються для покриття понесених отримувачами витрат на проведення польових робіт, оплату спожитої електроенергії та ветеринарних послуг, придбання паливно-мастильних матеріалів, засобів захисту рослин, ветеринарних препаратів, кормів, насіння, добрив, утримання корів, маточного поголів'я овець та/або кіз» [51].

3.3. Управлінська характеристика договірної підтримки аграріїв

Розглянуті нами у попередніх підрозділах види підтримки сільського господарства мають схожу природу: пільгове оподаткування означає пасивну фінансову підтримку аграріїв шляхом відмови держави від податкових надходжень; а дотації та субсидії означають активну підтримку шляхом надання певних сум із бюджету сільськогосподарським виробникам. Економічна наука вказує на те, що джерело підтримки все ж змінюється, а саме: у першому випадку агробізнес сам себе «годує» (адже частку зароблених ним коштів держава замість стягнення у вигляді податків дозволяє залишити собі); а у другому випадку агробізнес підтримується за рахунок інших галузей економіки, які сплатили податки і сформували загальний державний бюджет. Різниця між цими варіантами підтримки викликає дискусії та науково-практичні суперечки, оскільки принциповий вибір між ними визначає основу публічного управління не лише сільськогосподарською галуззю, але й економікою в цілому.

Досвід нашої країни демонструє також інший можливий спосіб підтримки сільськогосподарських товаровиробників, уникаючи адміністративних та фінансових інструментів, які викликають суперечності через їх потенційну несправедливість і викривляючий вплив на ринкову економіку. Зокрема, мова йде про застосування до протекційних відносин договірної форми та її іманентних можливостей.

Справді, договір є універсальною правовою конструкцією, яка в аспекті публічного управління досить серйозно змінює суб'єктну розстановку – стирає жорстку ієрархічність, робить сторони рівноправними. Використання договору відкриває багато додаткових можливостей для оформлення протекційних відносин у рамках ринкової економіки. Зокрема, одним із таких бонусів є можливість застосування індивідуального підходу до надання державної підтримки аграріям. За допомогою договірної конструкції з'являється можливість передбачити права і обов'язки держави в особі уповноваженого органу, установи чи організації, та сільськогосподарського товаровиробника як рівноправного партнера.

Звичайно, такий договір, що укладається у сфері надання державної підтримки, все ж відрізняється від звичайних цивільно-правових договорів. Посилене публічно-правове начало в цих договірних відносинах деформує їх та породжує новий їх різновид. У літературі та на практиці такі договори часто ідентифікують як адміністративні.

Предмет адміністративного договору становлять дії відповідних органів у межах їх компетенції, що тягнуть за собою юридичні наслідки для самих сторін і для третіх осіб, здійснюються у сфері публічного управління, спрямовані на досягнення певної мети, як правило, щодо задоволення публічного чи державного інтересу [28].

Деякі учені визначають адміністративний договір як унікальну форму публічного управління, що здатна вирішити конкретні завдання, які стоять перед суб'єктом управління, набуваючи таким чином ознак індивідуального акту управління, однак при цьому допускає застосування можливості досягнення домовленості, зберігаючи принцип диспозитивності, притаманний договору [37].

Управлінський потенціал адміністративних договорів досить потужний. Як зазначають дослідники, «договірні правовідносини дозволяють суб'єктам здійснювати відособлене погодження волевиявлення і приймати взаємовигідні спільні рішення» [65, с. 65]. Однак використання цієї форми публічного

управління все ж обмежене. Важливо розмежовувати випадки, коли в органу управління є: а) лише один законний шлях – прийняти нормативно-правовий акт щодо встановлення певних агропротекційних відносин; б) можливість обирати між двома варіантами: або прийняти адміністративний акт, або укласти адміністративний договір, щоб оформити відносини надання державної підтримки сільськогосподарському товаровиробнику; в) обов’язок застосувати договірну форму для успішного виконання своєї агропротекційної управлінської функції.

Звичайно, практика надання державної підтримки сільському господарству вже однозначно довела, що «панування одnobічної волі не дозволяє здійснювати управлінську діяльність з належною ефективністю» [58, с. 2]. Саме тому вітчизняний досвід рясніє різними спробами використати договірну форму управління державною підтримкою сільському господарству. Загальна успішність таких спроб різниться, однак окремі апробовані механізми варто визнати досить ефективними. У своєму дослідженні ми проаналізуємо кілька найбільш виразних агропротекційних договірних механізмів.

Надання грантів сільськогосподарським товаровиробникам. На сучасному етапі розвитку розуміння гранту як фінансової допомоги, що надається для виконання певної діяльності і досягнення окресленої суспільно корисної цілі, стало результатом плавної еволюції протягом останнього сторіччя. Зокрема, потенціал грантів як протекційного управлінського інструменту був визнаний та опанований державами уже в другій половині ХХ ст. Грантові інституції та програми активно створювалися у розвинених країнах світу (США, Великобританії, Німеччині тощо). Характерні особливості урядових грантів мало змінилися за цей час і в цілому є актуальними й нині: а) надання гранту має за мету задоволення конкретних суспільних потреб; б) надання на конкурсній основі («заявники повинні були подавати детальні пропозиції з описом своїх цілей, методології та очікуваних

результатів» [47]); в) суворі підзвітність та досягнення запланованих результатів.

Використання грантової форми підтримки вітчизняних аграріїв стало однією з новел агропротекційних заходів, запроваджених під впливом воєнного стану в Україні. Так, постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання грантів бізнесу» від 21 червня 2022 року було затверджено два порядки надання грантів сільськогосподарським товаровиробникам.

Грант для створення або розвитку садівництва, ягідництва та виноградарства передбачає надання безповоротної державної допомоги для реалізації відповідного проєкту. Водночас надання підтримки обумовлено цілою низкою серйозних вимог та обмежень:

- гранти надаються для висадки та облаштування нового саду, ягіднику, винограднику площею від 1 до 25 га;
- отримувач зобов'язується створити робочі місця та працевлаштувати на них осіб на повну тривалість робочого дня із встановленням заробітної плати таким особам у розмірі, не меншому ніж встановлений законодавством мінімальний розмір;
- грант будується на засадах співфінансування: держава оплачує до 70% вартості проєкту (але не більше 10 млн грн), а отримувач зобов'язується нести витрати по фінансуванню не менш ніж 30% його вартості;
- проєкт у вигляді створення нових насаджень чи розширення існуючих має виконуватися на земельних ділянках, права на використання яких підтверджені документами та будуть чинними не менше ніж 7 років з моменту подання заявки.

Характерною особливістю оформлення відповідних відносин є обов'язкове використання цифрових електронних платформ («Дія») для подання заявки на одержання гранту.

Грант для створення або розвитку тепличного господарства надається на будівництво модульної теплиці площею не менше 0,4 га та не більше 2,4 га

відповідно до типового проекту. Цілком передбачувано реалізація цієї грантової програми супроводжується подібними вимогами, що і попередня:

- обов'язкове створення певної визначеної кількості нових робочих місць або залучення до роботи у фермерському господарстві нових членів господарств не менше чотирьох постійних та 10 сезонних на 1 га площі модульної теплиці;
- обмеження максимального розміру гранту: 0,4 - 0,6 га – 2 млн. гривень; 0,8 - 1,2 га – 3,5 млн. гривень; 1,6 - 2,4 га – 7 млн. гривень;
- період працевлаштування сезонних працівників має становити не менш як вісім місяців протягом року.

Вимоги щодо співфінансування, прав на земельні ділянки, використання цифрових інструментів для подачі заявок – аналогічні із попередньою грантовою програмою по багаторічним насадженням.

Використання договору для опосередкування відносин між державним уповноваженим органом та сільськогосподарським товаровиробником у аналізованих вище програмах грантової підтримки має не лише позитивні аспекти. Як помітно із зазначених характерних вимог грантового фінансування, до адресатів висувають цілий комплекс досить складних і довгострокових умов, що обумовлюють законність та легальність отримання фінансової допомоги. Звичайно, в нестабільних умовах країни, що охоплена кризовими економічними, політичними та соціальними процесами, неухильне дотримання усіх таких умов є об'єктивно важким обов'язком. При цьому оформлення надання грантової підтримки, хоча і відбувається у вигляді підписання договору, однак це є договір приєднання, тобто «можливість аграрія певним чином вплинути на умови надання йому фінансування зведені до нуля, оскільки використовується типова стандартна форма, яка або приймається стороною, або ні – без можливості вносити корективи чи індивідуально визначені зміни» [18, с. 159].

Гарантування кредитів сільськогосподарських товаровиробників. Поява в Україні Фонду часткового гарантування кредитів у сільському господарстві

(Фонду) відкриває ще одну важливу сторінку договірної форми надання державної підтримки аграріям. Суть цього агропротекційного заходу полягає у тому, що сільськогосподарський товаровиробник укладає комерційний кредит на свої виробничі потреби в банку, а в якості забезпечення виконання його зобов'язань надаються гарантії спеціального Фонду як державної установи.

Це не є чимось абсолютно новим у вітчизняній агропротекційній моделі – подібні заходи уже мали місце в історії підтримки сільського господарства. Однак з тих пір надання державних гарантій було дещо дискредитоване та суворо обмежене.

Доктрина, опрацьовуючи інститут державних гарантій, вказує на низку притаманних йому ознак, наприклад: а) публічна природа відносин; б) забезпечується за рахунок бюджетних коштів та обмежується ними; в) законодавчо закріплені процедури надання; г) форма підтримки тих видів діяльності, в розвитку яких зацікавлена держава [44]. В цілому погоджуючись із таким баченням, слід все ж вказати на трансформацію цього класичного розуміння державних гарантій та появу іншого їх різновиду. Справа у тому, що створення спеціальної інституції – Фонду – розмежовує бюджетні кошти та кошти цієї особи. Формально гарантії надаються сільськогосподарським виробникам за їх кредитами не від імені держави Україна, а від імені фінансової установи державної форми власності. Такий управлінський підхід можна визнати, з одного боку, вдалим, оскільки він убезпечує державу від можливих негативних наслідків безпосереднього гарантування виконання зобов'язань сільськогосподарськими товаровиробниками; а з іншого – він дистанціює державну підтримку від самої держави. Це може призвести до розмивання агропротекційної функції в арсеналі Фонду та зведення його діяльності до суто комерційної.

3.4. Пільги, імунітети та дерегуляція в агропротекційних відносинах: управлінський аспект

Досліджені нами в попередніх підрозділах різновиди підтримки мали суттєві відмінності між собою, однак у деяких аспектах можна простежити їх схожість: наприклад, дотації, субсидії, протекційні договори є активними видами державного управлінського впливу. Тобто держава цілеспрямовано мобілізує власні інституційні, організаційні, фінансові ресурси для того, щоб спрямувати відповідну підтримку адресатам. Знову ж таки слід наголосити, що такий варіант організації підтримки аграріїв не єдино можливий. Альтернативою є пасивний спосіб надання державної підтримки, який виражається у трьох основних формах: пільги, імунітет та дерегуляція.

Безумовною перевагою таких пасивних форм підтримки слід визнати їх ощадливість. На практиці це означає, що перевага має надаватися тим формам державної підтримки суб'єктів господарювання, які не потребують виділення прямих асигнувань із державного бюджету, а дозволяють стимулювати розвиток підприємництва за рахунок надання суб'єктам господарювання окремих видів пільг [45], імунітетів та дерегуляційних процесів. З огляду на це важливо проаналізувати кожен різновид пасивної підтримки та надати його управлінську характеристику.

Пільги. У вітчизняній доктрині поняття пільг застосовується досить активно. Найчастіше воно вживається в контексті підтримки окремих соціально вразливих верств населення та щодо деяких полегшених умов оподаткування. Якщо звернутися до етимологічного значення слова «пільга», то воно трактується як «переважне право, поблажливість, полегшення, надане будь-кому як вилучення із загального правила, як надання певних переваг, часткове звільнення від виконання встановлених правил, обов'язків або полегшення умов їх виконання» [27, с. 405]. Податкові пільги, надані

сільськогосподарським товаровиробникам та землевласникам, ми проаналізували у підрозділі 3.1.

У літературі обґрунтовується думка про те, що пільга має своєрідне позитивне значення, тобто вона означає надання деяких особливих прав та можливостей адресату. Наприклад, щодо полегшеного проходження адміністративних процедур, отримання виключних прав тощо.

Імунітети. Поняття, яке використовується не так активно, як попереднє. Окремі дослідники навіть не розділяють пільги та імунітети, вважаючи, що це є двома проявами одного явища, яке досить важко однозначно розподіляти. Якщо аналізувати протилежну думку щодо диференціації даних понять, то слід визначитися із тим, за яким критерієм проходить вододіл.

Так, «правові пільги і правові імунітети відрізняються характером впливу на поведінку осіб: якщо перші створюють особливий правовий стан особи шляхом надання додаткових прав і свобод, то другі характеризуються позбавленням осіб необхідності виконувати певні обов'язки, звільненням від відповідальності, створенням особливих умов для притягнення до відповідальності або застосування інших примусових заходів, виведенням діянь осіб з-під юрисдикції судових органів держави» [60, с. 90].

Якщо розглядати під таким кутом зору, то пільга – це певне унікальне право, яке надається для певного суб'єкта зверх звичайного набору прав. Натомість імунітет – це виключення із загального набору обов'язків.

Така теоретична побудова є досить цікавою, однак дослідження практики застосування агропротекційного законодавства демонструє здебільшого комбіноване використання комплексу пільг та імунітетів для досягнення певної визначеної мети. В якості прикладу можна розглянути ситуацію із формуванням цілої системи пасивної підтримки для значної групи виробників алкогольної продукції.

Для початку необхідно кількома словами змалювати особливості розвитку вітчизняної галузі виробництва спиртних напоїв. Передусім, слід зазначити, що дана галузь є однією з традиційних для України, оскільки її

історія налічує вже не одне століття. По-перше, наша держава є виробником як сировини, так готових продуктів переробки (спиртних напоїв). По-друге, спиртні напої диференціюються на виноробну продукцію, спиртові дистиляти та пиво. По-третє, розвиток та внутрішня структура даної галузі є неоднорідною: поряд функціонують як великі потужні підприємства замкнутого циклу, так і малі господарства, що пропонують обмежений випуск крафтової продукції. У зв'язку з цими особливостями очевидно, що управління даною галуззю має бути гнучким та адаптивним. Заходи підтримки не можуть бути однаково ефективні для усіх підприємств, оскільки залежно від масштабу та функціоналу сильно відрізняються потреби та можливості адресатів.

Усвідомлюючи проблему та намагаючись знайти оптимальний шлях для якісної підтримки виробників спиртових напоїв, нормотворець здійснив неординарний для нього крок, що полягав у створенні нового спеціального правового статусу – малий виробник виноробної продукції.

У 2018 році із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку виробництва теруарних вин та натуральних медових напоїв» [48] було введено поняття «малі виробництва виноробної продукції». Цей особливий правовий статус отримували суб'єкти господарювання, «які здійснюють за повним технологічним циклом без додавання спирту виробництво та розлив у споживчу тару вин виноградних, вин плодово-ягідних та/або напоїв медових в об'ємі, що не перевищує 10000 декалітрів на рік, з виноматеріалів виключно власного виробництва (не придбаних), отриманих шляхом переробки плодів, ягід, винограду, меду власного виробництва» [48].

Надання такого статусу виокремлювало управління малими виробниками та забезпечувало такому управлінню належну специфіку. Так, малі виробники виноробної продукції отримували право проходити власну спрощену процедуру оформлення діяльності. Крім полегшеної адміністративної процедури малі виробники виноробної продукції звільнялися від загального

обов'язку сплачувати вартість ліцензії на оптову торгівлю алкогольними напоями, що сягала 500 тис грн.

Згодом Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України щодо спрощення умов виробництва дистилятів суб'єктами малого підприємництва» [49] було запроваджено також правовий статус малого виробника спиртних дистилятів.

Новий Закон України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, спиртових дистилятів, біоетанолу, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, тютюнової сировини, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, та пального» [50] від 18.06.2024 року передбачає уже оновлений комплекс прав та обов'язків малих виробництв виноробної продукції, спиртних дистилятів та пива. Значну частину цього комплексу становлять пільги та імунітети.

Наприклад, усі малі виробники звільняються від обов'язку щомісячно подавати звіт про залишки та обсяги виробництва і обігу таких продуктів. Вони також звільняються від проходження обов'язкової атестації на відповідність повного технологічного циклу виробництва спиртових дистилятів та алкогольних напоїв.

Зустрічаються також спеціальні протекційні імунітети. Наприклад, малі виробництва дистилятів здійснюють виробництво спиртових дистилятів, виробництво та розлив у споживчу тару спиртних напоїв на підставі ліцензії на право виробництва алкогольних напоїв, без отримання ліцензії на право виробництва спиртових дистилятів, яка в свою чергу є обов'язковою для усіх інших (не малих) виробників такої продукції. Крім того, малі виробництва дистилятів звільняються від обов'язку долучати до заяви про внесення місць зберігання до Єдиного реєстру місць зберігання додатково довідку про відповідність місць зберігання вимогам, встановленим центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику.

Необхідність у використанні саме такої форми пасивної підтримки малих виробників виноробної продукції, спиртних дистилятів та пива пояснюється врахуванням об'єктивної структури галузі та необхідністю додаткової підтримки тих суб'єктів, що за відсутності управлінського втручання мають занадто низькі шанси вижити в жорсткій конкурентній боротьбі на ринку. Однак при цьому необхідність їх збереження цілком поглинається поняттям суспільних інтересів, оскільки формує малий бізнес у сільських регіонах, сприяє зайнятості населення, розвитку екологічних способів виробництва, збереженню певних унікальних землеробських практик, розробці нових видів алкогольної продукції нішового характеру тощо.

Дерегуляція. Управлінський вплив не може бути якісним та ефективним за умови відсутності регулювання. Звичайно, регулюються межі втручання, особливості процедурного оформлення, права та обов'язки, обсяг відповідальності тощо. Накопичення та неконтрольоване розростання регулюючих норм призводить до явища надмірного регулювання, що перетворюється із «правил гри» в самостійний та досить вагомий тягар для бізнесу. Саме в таких випадках для того, щоб допомогти цільовій категорії (наприклад, аграріям), державі варто розпочинати не з активної підтримки, а з її пасивної, але не менш ефективної форми – прибрати зайве, обтяжливе, непотрібне регулювання.

Україна вже має власний досвід проведення масштабних дерегуляційних заходів, які суттєво торкнулися і агробізнесу. Найбільш централізовано і системно такі процеси відбувалися, починаючи з 2015 року. Зокрема, були прийняті закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» від 12.02.2015 року та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції в агропромисловому комплексі» від 08.12.2015 року. Було скасовано багато вимог, що визнавалися надмірними, дублюючими, зайвими або застарілими. Слід визнати, що поряд із багатьма, безумовно, корисними дерегуляційними рішеннями були прийняті також і такі, що лише маскувалися

під них. Наприклад, було скасовано дію Закону України «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру».

Воєнні дії з 2022 року також поставили питання щодо обрання управлінської тактики: збільшувати регулювання та нарощувати його жорсткість або, навпаки, допомогти агробізнесу шляхом часткової дерегуляції. У літературі висловлюються думки про те, що «з метою збереження підприємницького потенціалу і формування фундаменту для повернення бізнесу, вимушеного призупинити діяльність, поряд з фінансовою підтримкою активно реалізується державна політика дерегуляції» [12, с. 25]. Як приклад, автор наводить нормотворчі рішення про тимчасове звільнення бізнесу від відповідальності за порушення вимог щодо своєчасності та повноти оприлюднення фінансової звітності, а також перенесення такого строку на дату після спливу трьох місяців після завершення воєнного стану [12, с. 25]. Однак, на нашу думку, приведений приклад не можна ідентифікувати як дерегуляцію, оскільки управлінський крок не полягав у тому, щоб повністю скасувати вказаний юридичний обов'язок.

Натомість, досліджуючи нормотворчу активність протягом воєнного стану 2022 – 2024 років, можна простежити нарощування аграрного законодавства, а разом із ним і регулювання сільськогосподарської діяльності. Така тенденція пояснюється інтеграційними процесами, що мають місце, починаючи з моменту підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, та активізувалися після набуття нашою державою статусу країни – кандидата в члени ЄС.

Вивчаючи логіку управлінських дій протягом трьох десятиліть незалежності, можна виявити характерну тенденцію до відносного чергування періодів нарощування регулювання та дерегуляції. Слід наголосити на тому, що «здійснення заходів дерегуляції має лише тимчасовий ефект, оскільки загальне законодавче навантаження і кількість прийнятих нормативних актів, що регулюють підприємницьку діяльність, щороку зростає» [38]. Важливо, щоб відповідні процеси відбувалися максимально системно та

взаємоузгоджено, що виключило би вірогідність паралельного вчинення протилежних за змістом та метою управлінських дій. Наприклад, дерегуляційна хвиля 2010-2011 років була визнана здебільшого провальною з огляду на системні проблеми. Так, «дерегуляція не спрацювала насамперед через недостатньо продумані та послідовні дії уряду, які не повністю відповідали задекларованим у програмі намірам; а також через недостатню продуманість та послідовність самої цієї програми» [25].

На основі проведеного дослідження слід підсумувати, що управлінська система державної підтримки сільського господарства має включати не лише активні механізми – невід’ємною її складовою мають бути також пасивні форми протекції. Такий висновок підтверджується, зокрема, тим, що: а) пасивні форми підтримки є більш ощадливими порівняно із активними, а це досить актуально у воєнних та післявоєнних умовах дефіцитного бюджету; б) застосування комбінованих варіантів пільг та імунітетів дозволяє створити найбільш адаптивну протекційну конструкцію, що ураховує особливості та задовольняє потреби конкретних сільськогосподарських товаровиробників – адресатів підтримки; в) дерегуляція має бути постійним процесом, що забезпечує у фоновому режимі вчасну відмову від зайвих, обмежуючих вимог та сприяє розвитку сільського господарства.

ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дослідження було виконано поставлені завдання та досягнуто окреслену мету, відповідно до якої виявлено особливості публічного управління державною підтримкою сільського господарства та сформульовано шляхи удосконалення управління у цій сфері. У зв'язку з цим було обґрунтовано такі висновки:

1. Визначення місця державної підтримки в категоріальному апараті публічного управління продемонструвало її особливу природу: а) державна підтримка має ознаки форми публічного управління (вона опосередковується виданням адміністративних актів, укладенням договорів, організацією інших заходів тощо); б) державна підтримка демонструє ознаки методу публічного управління (управлінський метод заохочення є класичною підвалиною протекціонізму як такого – держава створює такі умови, які підштовхують суб'єктів господарювання займатися певним видом діяльності, роблячи його більш сприятливим, захищеним, вигідним тощо); в) державна підтримка проявляє також ознаки функцій публічного управління (поряд із загальними функціями регулювання, планування, контролю тощо).

Таким чином, обґрунтовано, що державна підтримка як управлінська категорія є особливим складним утворенням, яке поєднує формальні, методичні та функціональні риси інших ключових управлінських категорій, не поглинаючись жодною із них повною мірою. У зв'язку з цим висувається наукове припущення, що державна підтримка – це особлива управлінська метакатегорія.

2. Нормативно-правові основи публічного управління державною підтримкою аграріїв розвивалися, проходячи послідовно три етапи еволюції: перший (1991 – 2004); другий (2004 – 2020); третій (2020 – донині). Недоліки законодавства у частині формування правових засад державної підтримки сільського господарства стали одним із суттєвих факторів розбалансування інституційно-функціонального забезпечення управління агробізнесом.

3. Надання державної підтримки сільському господарству в Україні має опиратися на низку законодавчо закріплених принципів. Визначено, що серед проаналізованих принципів бракує принципу із екологічним змістом. Саме тому аргументовано необхідність доповнити систему принципів надання державної підтримки аграріїв також принципом екологічного пріоритету, під яким розуміється: а) обумовлення державної підтримки дотриманням екологічних вимог; б) використання потенціалу державної підтримки для подальшої екологізації сільськогосподарської діяльності.

4. Інституційна складова управління державною підтримкою сільського господарства має власні важливі особливості. Зокрема, інституційно-управлінську систему формують не лише суто спеціалізовані органи та установи (Міністерство аграрної політики та продовольства України, Український державний фонд підтримки фермерських господарств, Фонд часткового гарантування кредитів у сільському господарстві тощо), але й загально-економічні відомства та організації, які поширюють свої протекційні програми у тому числі і на сільськогосподарських товаровиробників (Міністерство економіки України, Фонд розвитку підприємництва тощо).

5. Тривалий час основною проблемою одержання державної підтримки сільськогосподарськими товаровиробниками залишався високий процедурний бар'єр. Він був створений цілою сукупністю окремих елементів, серед яких найбільш вагомими слід вказати такі: а) високий ступінь корупційного ризику; б) намагання досягти ефективності підтримки шляхом використання конкурентної методології відбору адресатів; в) негарантованість реального отримання державної підтримки. Обґрунтовано успішність діджиталізаційного експерименту зі створенням спеціальної електронної системи, що обслуговує агропротекційні відносини (Державного аграрного реєстру), зокрема, його ефективність у подоланні значної кількості попередніх організаційних проблем та налагодженні якісного управління.

6. Вітчизняний досвід демонструє постійне використання можливостей управлінських маніпуляцій із оподаткуванням з метою формування агропротекційного ефекту. Найбільш ефективними стали: переведення сільськогосподарських товаровиробників на спрощену систему оподаткування (фіксований сільськогосподарський податок, потім – єдиний податок четвертої групи); спеціальний режим податку на додану вартість; звільнення від плати за землю у випадках, встановлених законом.

7. Для вітчизняної агропротекційної моделі характерним є застосування дотацій та субсидій, які полягають у наданні адресатам певної суми коштів залежно від виконання ними відповідних умов. Встановлено, що фактична державна підтримка аграріям, яка надається в умовах воєнного стану, відрізняється від тієї системи агропротекційних заходів у вигляді дотування та субсидування, що закріплена в Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України».

8. Досліджено вітчизняний досвід використання в управлінні різних договірних форм державної підтримки сільського господарства. Загальна успішність таких спроб різниться, однак окремі апробовані механізми варто визнати досить ефективними (надання грантів; гарантування кредитів сільськогосподарських товаровиробників тощо).

9. Створення нового різновиду державної підтримки супроводжується важливим управлінським рішенням. Так, створення спеціальної інституції – Фонду часткового гарантування кредитів у сільському господарстві – розмежувало бюджетні кошти та кошти цієї особи. Формально гарантії надаються сільськогосподарським виробникам за їх кредитами не від імені держави Україна, а від імені фінансової установи державної форми власності. Такий управлінський підхід можна визнати, з одного боку, вдалим, оскільки він убезпечує державу від можливих негативних наслідків безпосереднього гарантування виконання зобов'язань сільськогосподарськими товаровиробниками; а з іншого – він дистанціює державну підтримку від самої

держави. Це може призвести до розмивання агропротекційної функції в арсеналі Фонду та зведення його діяльності до суто комерційної.

10. Державна підтримка сільського господарства може надаватися шляхом організації різних агропротекційних заходів. Незважаючи на те, що вони мають суттєві відмінності між собою, їх все ж можна згрупувати залежно від характеру управлінського впливу на: а) активну форму, в рамках якої держава цілеспрямовано мобілізує власні інституційні, організаційні, фінансові ресурси для того, щоб спрямувати відповідну підтримку адресатам (наприклад, дотації, субсидії, протекційні договори); б) пасивну форму, що може втілюватися, наприклад, шляхом надання пільг, імунітетів, проведення дерегуляції тощо.

11. Критерієм розмежування таких пасивних управлінських інструментів як пільги та імунітети можна визначити їх спрямування: пільга реалізується як певне унікальне право, що надається конкретному суб'єкту окрім звичайного набору прав; натомість імунітет виражається як виключення із загального набору обов'язків. Водночас, дослідження практики управління державною підтримкою сільського господарства демонструє здебільшого комбіноване використання комплексу пільг та імунітетів для досягнення певної визначеної мети.

12. У результаті вивчення логіки управлінських дій можна виявити характерну тенденцію до відносного чергування періодів нарощування регулювання та дерегуляції. Важливо, щоб відповідні процеси відбувалися максимально системно та взаємоузгоджено, що виключило би вірогідність паралельного вчинення протилежних за змістом та метою управлінських дій.

13. На основі проведеного дослідження аргументовано, що управлінська система державної підтримки сільського господарства має включати не лише активні механізми – невід'ємною її складовою мають бути також пасивні форми протекції. Такий висновок підтверджується, зокрема, тим, що: а) пасивні форми підтримки є більш ощадливими порівняно із активними, а це досить актуально у воєнних та післявоєнних умовах дефіцитного бюджету; б)

застосування комбінованих варіантів пільг та імунітетів дозволяє створити найбільш адаптивну протекційну конструкцію, що ураховує особливості та задовольняє потреби конкретних сільськогосподарських товаровиробників – адресатів підтримки; в) дерегуляція має бути постійним процесом, що забезпечує у фоновому режимі вчасну відмову від зайвих, обмежуючих вимог та сприяє розвитку сільського господарства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авраменко Ю. О. Фактори розвитку конкурентоспроможності фермерських господарств. *Агросвіт*. 2016. № 24. С. 73 – 81.
2. Бережний В. О. Сучасні концепції публічного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 2. С. 31 – 38.
3. Біла В. Р. Правові форми публічного адміністрування в Україні: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2020. 40 с.
4. Бондар О. Г. До питання розмежування функцій Мінагрополітики та Держсільгоспінспекції України. *Право і суспільство*. 2013. Вип. 2. С. 64 – 69.
5. Борисенко О. П. Державні фінансові інструменти підтримки розвитку малого та середнього підприємництва в Україні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія "Державне управління"*. 2022. № 2 (17). С. 158 – 167.
6. Борисенко О. П. Фінансові механізми державної підтримки інноваційного розвитку підприємництва в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2022. № 3. С. 20 – 26.
7. Бородін І. Л. Функції публічного управління. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2014. № 3. С. 24 – 29.
8. Бородіна О. М. Державна підтримка сільського господарства: концепція, механізми, ефективність. *Економіка і прогнозування*. 2006. № 1. С. 109 – 125.
9. Босенко А. В. Організаційно-економічний механізм управління оподаткуванням сільськогосподарських товаровиробників в умовах поглиблення інтеграційних процесів: автореф. дис. канд. екон. наук: 08.00.03 – економіка та управління національним господарством. Кіровоград, 2016. 20 с.
10. Брадул К. С. Функції публічного управління: поняття та види. *Публічне управління і адміністрування: сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку*: матеріали IV Всеукр. студ. наук.-практ. конф. (20

травня 2021 року). Одеса: Державний університет «Одеська політехніка», 2021. С. 45 – 47.

11. Бухгалтерський словник / за ред. проф. Ф.Ф. Бутинця. Житомир: ПП «Рута», 2001. 224 с.

12. Глушко А. Д. Деретуляція бізнес-середовища в Україні в умовах воєнного стану. *Економічна безпека: держава, регіон, підприємство*: матеріали Міжнaр. наук.-пpaкт. Інтернет-конф. (29 верес. 2022 p.). Полтава: Нац. ун-т ім. Юрія Кондратюка, 2022. С. 24 – 27.

13. Григор'єва Х. А. (Не)послідовність євроінтеграційного реформування законодавства України про державну підтримку сільського господарства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2024. Вип. 84. Ч. 2. С. 171 – 179.

14. Григор'єва Х. А. Двадцятиріччя Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України»: чи є майбутнє? *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 2. С. 335 – 344.

15. Григор'єва Х. А. Державна підтримка сільського господарства України: проблеми правового забезпечення: монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 596 с.

16. Григор'єва Х. А. Державний аграрний реєстр: проблеми законодавства. *Юридичний вісник*. 2024. № 3. С. 101 – 109.

17. 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.

18. Григор'єва Х. А. Медіація у спорах про державну підтримку аграріїв: оцінка правових можливостей. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2024. Вип. 85. Ч. 2. С. 154 – 161.

19. Григор'єва Х. А. Реформування законодавчих засад оподаткування сільськогосподарських товаровиробників: агропротекційний вимір. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. Вип. 42. С. 146 – 150

20. Григор'єва Х. А. Три моделі державної підтримки сільського господарства у відповідь на кризи: правовий досвід України. *Juris Europensis Scientia*. 2024. № 1. С. 87 – 92.

21. 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.

22. Гулак О. В., Висоцький В. М., Ярмоленко Ю. В. Публічне адміністрування у сфері оподаткування аграрного сектору України. *Соціально-правові студії*. 2021. Вип. 2 (12). С. 64 – 71.

23. Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2021 р. № 124. *Урядовий кур'єр*. 2021. № 35.

24. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 02 вересня 2019 року № 829. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 167

25. Дубровський В. Чому не працює дерегуляція? *Проект «Популярна економіка: моніторинг реформ*. 2013. Вип. 14. С. 1 – 29.

26. Економічна ефективність vs соціальна справедливість: пріоритети розвитку України на етапі подолання кризи: кол. моногр. / НАН України, Секція суспільних і гуманітарних наук. Київ, 2019. 350 с.

27. Етимологічний словник української мови: у 7 т. – Т. 4: Н – П / [уклад.: Р.В. Болдирєв та ін.]; ред. В.Т. Коломієць, В.Г. Скляренко. Київ: Наук. думка, 2003. 656 с.

28. Завальна Ж. В. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 28 с.

29. Загородній А. Г., Вознюк Г. Л., Партин Г. О. Облік і аудит: термінологічний словник. Львів: “Центр Європи”, 2002. 671 с.

30. Заскалкіна О. М. Механізми державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки України: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Харків, 2018. 242 с.
31. Кіфоренко О. Поняття публічного управління: історичний генезис. *Таврійський науковий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2022. Вип. 3. С. 30 – 36.
32. Кіфоренко О. В. Фінансова площина публічного управління агросектором ЄС. *Публічне урядування*. 2022. № 4 (32). С. 17 – 22.
33. Кондратьєва К. А. Правове регулювання екологічної безпеки в сфері сільськогосподарського виробництва в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2013. 16 с.
34. Корабльова Н. С., Лебець В. С. Законність і справедливість у державному управлінні: читаючи Платона. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 1 (28).
35. Корнієнко Г. С. Аграрна політика у сфері інновацій та цифровізації агроекспорту: правові засади. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 5. С. 412 – 417.
36. Левчишен Д. Поняття та роль принципу соціальної справедливості у механізмі державного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. Вип. 3. С. 78 – 81.
37. Легеза Ю. О. Адміністративний договір як форма публічного управління у сфері використання природних ресурсів в Україні. *Судова та слідча практика в Україні*. 2019. Вип. 9. С. 18 – 24.
38. Лесько О. Й., Глущенко Л. Д., Мещерякова Т. К. Деретуляція підприємницької діяльності та покращення умов ведення бізнесу в Україні. *Вісник Вінницького політехнічного інституту*. 2016. № 1. С. 58 – 64.
39. Лічак Д. В. Проблеми визначення поняття державна підтримка суб'єктів господарювання. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 50. С. 403 – 411.

40. Любарець А. Ю. Функції Мінагрополітики України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 71. С. 114 – 120.
41. Мельник А. Ф., Васіна А. Ю., Желюк Т. Л. Національна економіка. Київ: Знання, 2011. 463 с.
42. Мельниченко Б. Б. Функції публічного управління: поняття та види. *Право і суспільство*. 2019. № 5. Ч. 2. С. 55 – 61.
43. Мушенко В. В. Стимулюючий вплив правової регламентації оподаткування аграрних виробників. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2017. № 5 (94). С. 125 – 133.
44. Нефьодов С. Категорія «державні гарантії» в юридичній науці. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. Вип. 24 (2). С. 96 – 99.
45. Петруненко Я. В. Податкова пільга як засіб державного регулювання господарської діяльності: порівняльно-правовий аналіз зарубіжного та вітчизняного досвіду. *Правова держава*. 2018. Вип. 32. С. 93 – 100.
46. Податкове право / за заг. ред. проф. М. П. Кучерявенка. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 400 с.
47. Поплавський П. Еволюція та сучасні визначення терміна «грант». *Проблеми економіки*. 2023. № 2 (60). С. 47 – 52.
48. Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку виробництва теруарних вин та натуральних медових напоїв: Закон України від 20.03.2018 року. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 17. Ст. 151.
49. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України щодо спрощення умов виробництва дистилятів суб'єктами малого підприємництва: Закон України від 29.06.2023 року. *Відомості Верховної Ради*. 2023. № 80. Ст. 295.
50. Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, спиртових дистилятів, біоетанолу, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, тютюнової сировини, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, та пального: Закон України від 18.06.2024 року. *Офіційний вісник України*. 2024. № 70. Ст. 4201.

51. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки фермерським господарствам та іншим виробникам сільськогосподарської продукції: постанова Кабінету Міністрів України від 16.08.2022 року. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 182.
52. Про надання фінансової державної підтримки: постанова Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 28. *Урядовий кур'єр*. 2020. № 17.
53. Про схвалення Національної стратегії доходів до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 р. № 1218-р. *Урядовий кур'єр*. 2024. № 4.
54. Рябець К. Законність та верховенство права як принципи публічного управління. *Науковий вісник: Державне управління*. 2023. Вип. 1 (13). [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1\(13\)-70-85](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1(13)-70-85)
55. Святенко І. М. Спрощення оподаткування як метод податкового стимулювання малого підприємництва. *Економічний простір*. 2014. № 83. С. 113 – 120.
56. Сидоренко Н. Сучасні тенденції розвитку публічного управління. *Аспекти публічного управління*. 2022. Вип. 10 (3). С. 59 – 63.
57. Скалецька О. В. Створення аграрного банку як основа вдосконалення механізму державної підтримки кредитування сільськогосподарських підприємств. *Сучасна наука: проблеми, потреби, перспективи*: матеріали XIV Всеукр. наук. Інтернет-конф. (Тернопіль, 27-28 вересня 2012 року). Тернопіль: Тайп, 2012.
58. Скворцов С. С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2005. 26 с.
59. Телешун С. О., Ситник С. В., Рейтерович І. В. Сутність публічної політики: контекст політики та публічного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Політичні науки*. 2015. Вип. 4. С. 23 – 30.

60. Ткаля О. В. Правовий імунітет і правова пільга. *Новітні наукові дослідження держави і права*: зб. наук. пр. / За ред. О. В. Козаченка. Миколаїв: Іліон, 2014. С. 87 – 92.
61. Ткач І. В. Принципи прозорості та відкритості як невід’ємна складова публічного управління: теоретичний аспект. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. 2016. Вип. 12 (1). С. 25 – 32.
62. Тригубенко С. М. Основні етапи реформування Міністерства аграрної політики та продовольства України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. № 3. С. 110 – 113.
63. Федорчук О. Стратегічне планування в діяльності органів публічного управління. *Економічна експертиза та землевпорядкування*: зб. матеріалів доп. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Тернопіль, 18 грудня 2020 р.). Тернопіль: ЗУНУ, 2020. С. 12 – 15.
64. Фролова Є. І. Методи публічного адміністрування: понятійно-змістовна характеристика. *Juris Europensis Scientia*. 2023. № 1. С. 114 – 117.
65. Чабан В. П., Чабан В. П. Адміністративний нормативно-правовий акт і адміністративний договір: юридична характеристика. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2015. Вип. 2. С. 63 – 67.
66. Шалімова Н. С., Магопєць О. А., Босенко А. В. Управління оподаткуванням: формування підходів щодо визначення основоположних категорій і понять. *Центральноукраїнський науковий вісник. Економічні науки*. 2023. № 9 (42). С. 7 – 19.
67. Юшко С. В. Фіксований сільськогосподарський податок: історія та перспективи застосування. *Фінанси України*. 2009. № 11. С. 63 – 72.
68. Яковлєв І. П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2016. 25 с.