

УДК 349.422

**Христина Григор'єва,***канд. юрид. наук,  
доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ КОНЦЕПЦІЇ РОЗВИТКУ ФЕРМЕРСЬКИХ ГОСПОДАРСТВ ТА СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ КООПЕРАЦІЇ НА 2018-2020 РОКИ

*У статті досліджується Концепція розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації на 2018-2020 роки. Автор аналізує формальні та змістові недоліки даного документа, вказуючи на необхідність суттєвого доопрацювання Концепції. Удосконалення має відбуватися, зокрема, у напрямі відмови від обмежувальних кількісних критеріїв, а також запровадження норм, що стимулюють суб'єктів аграрного господарювання до зростання.*

**Ключові слова:** фермерське господарство, сільськогосподарський обслуговуючий кооператив, державна підтримка, аграрне право, концепція.

**Постановка проблеми.** Фермерське господарство – традиційний суб'єкт аграрних виробничих відносин – останніми роками переживає часту зміну елементів правового положення. Прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про фермерське господарство» щодо стимулювання створення та діяльності сімейних фермерських господарств» від 31.03.2016 року було спрямоване на стимулювання насамперед членів особистих селянських господарств, які ведуть товарне виробництво, вибір організаційно-правової форми фермерського господарства і таким чином збільшення кількості фермерів в Україні. Це саме на меті має також прийняття Концепції розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації на 2018-2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.09.2017 [1] (далі – Концепція). Поява такого амбіційного документа вимагає адекватного аграрно-правового наукового аналізу.

**Аналіз останніх досліджень.** Правовою проблематикою державної підтримки сільськогосподарських виробників займалися багато відомих вітчизняних учених, серед яких О. В. Гафурова, А. В. Духневич, В. М. Єрмоленко, В. П. Жушман, І. І. Каракаш, Т. О. Коваленко, Т. В. Курман, В. В. Мушенко, В. В. Носік, І. П. Сафонов, В. І. Семчик, М. В. Шульга та інші. Особливу увагу приділяли у своїх працях державній підтримці фермерських господарств такі науковці, як Г. І. Балюк [2], М. Я. Ващишин [3], А. Й. Годованок [4], П. Ф. Кулинич [5], О. С. Лисанець [6], С. І. Марченко [7], Є. О. Платонова [8], П. О. Рижко [9], С. І. Сиволюцька [10], І. С. Сюйва [11], Н. І. Титова [12], О. М. Туєва [13], В. Ю. Уркевич [14], П. Ю. Шведенко [15], А. І. Черемнова [8] та інші. Наголошували на потребі збільшувати державну підтримку сільськогосподарської кооперації такі вчені, як Я. З. Гаєцька-Колотило [16], В. М. Ма-

сін [17], А. М. Статівка [18], В. І. Федорович [19], Т. М. Чурилова [20] та інші. Авторка даної статті теж долучалася до вивчення окреслених проблем у своїх попередніх публікаціях [21; 22; 23; 24]. Таким чином, напрацювання перелічених та інших вітчизняних учених склали міцну науково-теоретичну основу для подальшого дослідження специфіки правового регулювання державної підтримки фермерства і кооперації в Україні. Проте прийняття нового програмного документа в цій сфері вимагає відповідних нових наукових розвідок, на що спрямоване дане дослідження.

У зв'язку з цим метою даного дослідження є виявлення позитивних і негативних аспектів Концепції розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації на 2018-2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.09.2017, а також формування на цій основі пропозицій щодо усунення недоліків.

**Виклад основного матеріалу.** Теза про необхідність державної підтримки малих суб'єктів господарювання в сільському господарстві не нова та була зафіксована в таких програмних документах як, наприклад, Стратегія розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України 17.10.2013, а також Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.12.2015. У законах України «Про фермерське господарство» та «Про сільськогосподарську кооперацію» окремі розділи присвячені питанням надання підтримки даним суб'єктам аграрного права. Потреба в належному нормативно-правовому забезпеченні активної підтримки розвитку фермерства і сільськогосподарської кооперації

не викликає сумнівів, напевно, у жодного сучасного юриста – фахівця з аграрного права. Особливо це питання загострюється з огляду на активне зростання агрохолдингів як головних антиподів фермерства. Саме тому така значна подія у правовому житті країни, як винесення підтримки дрібних фермерських господарств і кооперативів у рамки окремої концепції, стає об'єктом особливої уваги та потребує додаткового наукового вивчення.

Всебічний аналіз документа варто провести за формальними та змістовими ознаками. Характеризуючи Концепцію з формальних позицій, слід вказати на такі її особливості:

- помірний обсяг, що оцінюється нами як позитивна ознака, адже лаконічність є однією з вимог до якісних програмних документів;
- насичення інформаційно-статистичними даними. При цьому частина з них потрапила ніби «випадково», тому що жодним чином не ілюструє основні тези Концепції та дисонує з її змістом. Наприклад, це інформація щодо виробництва сільськогосподарської продукції особистими селянськими господарствами;
- порушення логічності викладу. Наприклад, у розділі «Шляхи і способи розв'язання проблеми» неочікувано, без жодного узгодження з попередніми тезами з'являється положення щодо створення прозорих механізмів набуття у власність земельних ділянок та прав на них.

Аналіз змісту Концепції з наукової точки зору є ще більш цікавим. Однак якість нормотворчої техніки залишає бажати кращого. У розділі «Проблема, яка потребує розв'язання» серед великої кількості розрізаних статистичних даних вміщено таке положення *«Переважає кількість фермерських господарств, які мають в обробітку невеликі площі, потребують підтримки, тому дана Концепція спрямована виключно на підтримку фермерських господарств, які мають в обробітку на праві власності та користування (з урахуванням корпоративних прав) земельні ділянки загальною площею не більше 100 гектарів»*. Слід зазначити, що, незважаючи на заміну числової інформації, жодного обґрунтування того, що державної підтримки не потребують фермерські господарства, які обробляють більше 100 га, немає. Тобто аргументації головного обмежувального критерію концепції явно бракує.

Далі, очевидно, має бути сформульовано шляхи реалізації Концепції. Справді, у розділі «Шляхи і способи розв'язання проблеми» знаходимо натяк на такі положення. Якщо узагальнити велику кількість слів, «вичистити» від другорядного та представити основну формулу, що закладена у даний розділ, то отримуємо таку норму: *«Забезпечення пріоритетності підтримки фермерських господарств і кооперативів здійснюватиметься шляхом стимулювання виробництва, розвитку кредитно-фінансових механізмів, створення організаційних умов для ведення фермерства»*. Таке речення, насичене «правильними» словами, насправді позбавлене змісту. Пріоритетність підтримки може забезпечуватися запровадженням особливих цільових програм, наданням переваг під час конкурсів

тощо, але аж ніяк не стимулюванням виробництва чи розвитком кредитних механізмів, тому що це не засіб, а мета. Далі нормотворець, ніби розуміючи недолугість сказаного, встановлює: *«Для цього необхідним є визначення критеріїв цільових груп отримувачів державної фінансової допомоги (за площею землекористування та обсягом доходів). За експертними оцінками, в разі визначення критерієм надання державної фінансової допомоги площі землекористування в розмірі 100 га, такий підхід дозволить охопити державною фінансовою підтримкою понад 70% загальної кількості економічно активних фермерських господарств»*. Із цього положення випливає кілька суттєвих питань:

– Висунуті критерії (площа земель та одержувані доходи) можна застосувати лише до фермерських господарств, оскільки сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи не використовують сільськогосподарські землі як засіб виробництва та функціонують на неприбуткових засадах. Відсутність будь-яких вказівок стосовно критеріїв для сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів розуміється нами як відмова від вибірковості взагалі, тобто всі кооперативи мають право на підтримку;

– Самі критерії у вигляді земельного та доходного цензів викликають серйозні зауваження. Як вже зазначалося вище, земельний ценз, що складає обмеження у 100 га, не аргументований та, на наш погляд, шкідливий. По-перше, фермерські господарства заслуговують та потребують державної підтримки апіорі, тобто з огляду на їхню особливу соціальну роль та сімейну орієнтованість. На питання, навіщо дискримінувати фермерські господарства, які обробляють більшу площу ніж 100 га, працюють ефективно, мають можливість впроваджувати нові технології, відповіді у Концепції немає. По-друге, обидва запропоновані критерії є кількісними, а не якісними. Це означає, що державі будуть байдужі результати діяльності господарств, показники їх зростання, запровадження нових ефективних технологій тощо – державна підтримка жорстко прив'язана до сухих чисел: площі і доходу. Такий підхід криє в собі кілька небезпек: а) надання державної підтримки малоефективним господарствам та позбавлення такої підтримки перспективних суб'єктів; б) приховане стимулювання фермерів до обмеження росту власного господарства, адже перевищення показників площі та доходу призведуть до втрати державної підтримки. Таким чином, задеклароване у такому вигляді спрямування державної підтримки невеликим аграріям зовні є привабливим та навіть скидається на справедливий підхід, однак глибокий аналіз демонструє негативний потенціал такої диференціації, її недалекоглядність та популізм. При цьому слід окремо обумовити, що основні напрями, за якими передбачається надавати державну фінансову підтримку фермерським господарствам та сільськогосподарським кооперативам (стимулювання створення нових фермерських господарств; посилення їхньої конкурентоспроможності; стимулювання розвитку кооперативів; стимулювання перехо-

ду на виробництво органічної продукції; стимулювання первинної обробки та переробки; підтримка розвитку тваринництва; стимулювання розвитку виноградарства, садівництва і хмелярства; техніко-технологічне оновлення) не є якісними критеріями, які би врівноважували вказані кількісні цени;

– Недоопрацьованість Концепції проглядається також у тому, що задекларований другий критерій щодо обмеження обсягу доходів навіть схематично не розкритий.

Концепцією закріплено механізми, які пропонується застосувати під час надання державної фінансової підтримки фермерським господарствам та сільськогосподарським кооперативам. Однак дана практична частина програмного документа, яка становить головну динамічну основу та по суті є її двигуном, в аналізованій Концепції складається з переліку вже наявних автономних програм підтримки суб'єктів господарювання в аграрному секторі економіки, що і так поширюються на фермерські господарства та кооперативи. Серед таких програм – надання фінансової підтримки на конкурсних засадах на поворотній основі фермерським господарствам через Український державний фонд підтримки фермерських господарств; часткова компенсація відсоткової ставки за залученими у національній валюті банківськими кредитами; фінансова підтримка сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів; фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі на умовах фінансового лізингу; державна підтримка шляхом здешевлення страхових платежів (премій); часткове відшкодування вартості будівництва та реконструкції тваринницьких ферм і комплексів, доїльних залів та утворених на кооперативних засадах м'ясопереробних підприємств; часткове відшкодування вартості закуплених для подальшого відтворення телиць, нетелей, корів вітчизняного походження та племінних телиць, нетелей, корів молочного, молочно-м'ясного і м'ясного напрямку продуктивності, племінних свинок та кнурців (класу «еліта»), племінних вівцематок, баранів, ярок; часткова компенсація вартості сільськогосподарської техніки та обладнання вітчизняного виробництва; часткова компенсація витрат на закладення багаторічних насаджень та догляд за ними; надання державних гарантій під інвестиційні проекти.

У зв'язку з цим виникає питання: як розуміти основну ідею даної Концепції? Можливо виділити, як мінімум, три варіанти тлумачення: 1) ці програми відтепер поширюватимуть свою дію лише на фермерські господарства площею до 100 га та сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи (однак це маловірогідний варіант); 2) фермерські господарства та сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи мають право користуватися перерахованими програмами підтримки (проте це нинішній стан речей); 3) фермерські господарства до 100 га та сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи стають пріоритетними одержувачами підтримки за переліченими програмами (найбільш вірогідний варіант тлумачення).

Низька якість Концепції, нечіткість формулювань та розмитість положень призводить до такого ганебного результату, коли під час встановлення змісту програмного документа окреслюються аж три варіанти його розуміння. Вимоги до концепції як програмного документа, на наш погляд, мають бути навіть вищі, ніж до регулятивних нормативно-правових актів, тому що орієнтири та вихідні положення, закріплені у концепції, мають стати чітким підґрунтям для майбутніх якісних регулятивних норм. Більше того, поліваріантність трактування завжди утворює благодатне поле для зловживань і маніпуляцій.

Окремо слід наголосити на тому, що Концепція жодним чином не розвиває положення ч. 5 ст. 9 Закону України «Про фермерське господарство», в якій закріплена поки що «мертва» норма щодо надання фермерським господарствам зі статусом сімейних додаткової державної підтримки.

Якщо в цілому підвести підсумок, то Концепція не вносить нічого якісно нового у державну підтримку фермерських господарств, а навпаки – штучно звужує коло її отримувачів. Тобто декларація полягає у збільшенні підтримки, а фактично закріплюються легальні основи її зменшення. На тлі таких суттєвих недоліків бліднуть окремі позитивні аспекти Концепції, а саме: наголошення на необхідності підтримки фермерів, що займаються тваринництвом, органічним виробництвом, вирощують багаторічні насадження.

#### Висновки

У результаті проведеного дослідження можна констатувати низьку якість аналізованої Концепції розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації на 2018-2020 роки. Недоліки даного документа лежать як у формальній, так і у змістовій площинах. Детальний аналіз Концепції виявив низку дефектів юридичної техніки, серед яких найбільш явними є зловживання інформаційно-статистичними даними і порушення логіки викладу. Дослідження змісту Концепції теж виявило суттєві недоліки, а саме: недосконалість формулювань, запровадження лише кількісних критеріїв (земельного і доходного цenzів) для виявлення одержувачів підтримки, багатоваріантність тлумачень основних положень. Головною проблемою Концепції, на наш погляд, є низький рівень нормотворчої техніки, який тягне за собою, по-перше, багато варіантів трактувань, по-друге, розмитість основної ідеї. У чинному вигляді дана Концепція розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації на 2018-2020 роки не лише не принесе користі фермерам і кооперативам, але й завдасть шкоди їхньому розвитку, адже пропонує обмежувальний підхід до державної підтримки, роблячи акцент на кількісних показниках, повністю ігноруючи якісні. Такий підхід не можна визнати правильним у сучасних умовах, оскільки стимулювати необхідно зростання як кількісне, так і якісне. Більш того,

прив'язка державної підтримки до певного граничного розміру земельних площ чи одержуваних доходів є латентним стримуванням зростання господарств. Така Концепція підтримки є неприйнятною для України. На наше переконання, уникнути вказаних негативних наслідків можна, лише використовуючи схему підтримки фермерства, яка будуватиметься на таких постулатах: по-перше, усі фермерські господарства отримують гарантований рівень підтримки; по-друге, за певні досягнення (екологізація виробництва, запровадження нових ресурсоощадливих, енергозберігаючих та інших технологій, диверсифікація виробництва, зайняття тваринництвом, садівництвом, органічним землеробством тощо) фермери отримують додаткову підтримку; по-третє, за порушення (нецілкове використання коштів підтримки, недотримання екологічних нормативів, порушення сівозмін тощо) підтримка зменшується. Закладення таких концептуальних підходів до Концепції підтримки фермерства було б дієвим стимулом для його активного розвитку в Україні. Натомість запропоновані кількісні обмеження лише стримуватимуть таке зростання.

Позитивним аспектом аналізованої Концепції можна визнати встановлення мінімальної суми, яка щорічно має виділятися на підтримку фермерства і кооперації, у розмірі 1 млрд грн. При чому позитив полягає не у сумі (можливо, доцільно спрямовувати значно більші кошти), а у закріпленні нижньої обов'язкової межі бюджетного фінансування, оскільки проблема періодичної відсутності коштів є болочою і характерною для України. З огляду на те, що дана Концепція розрахована на період з 2018 року, на нашу думку, є необхідність у суттєвому доопрацюванні її положень з урахуванням висловлених зауважень.

#### Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації на 2018-2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.09.2017 // Урядовий кур'єр. – 2017. – № 10. – Ст. 190.
2. Балюк Г. І. Держава як суб'єкт регулювання еколого-правових відносин в Україні / Г. І. Балюк // Від правової охорони природи Української РСР до екологічного права України : зб. тез Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 26 тр. 2017 р.). – К., 2017. – С. 202–205.
3. Ващишин М. Я. Диференційовані джерела як нормативна основа діяльності сільськогосподарських товаровиробників / М. Я. Ващишин // Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин в Україні : зб. наук. пр. (Хмельницький, 14-15 тр. 2010 р.). – Хмельницький, 2010. – С. 147 – 150.
4. Годованюк А. Й. Фермером може стати кожен? Про правові аспекти проблеми / А. Й. Годованюк // Актуальні проблеми держави і права. – 2012. – Вип. 67. – С. 418–424.
5. Правові проблеми публічно-приватного партнерства в аграрних і земельних відносинах : монографія / [Д. В. Бусуйок, П. Ф. Кулинич, М. Л. Муравська

та ін.] ; відп. ред. В. І. Семчик і П. Ф. Кулинич. – К.: Наукова думка, 2015. – С. 63.

6. Лисанець О. С. Становлення фермерства в Україні / О. С. Лисанець // Розвиток організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі: матер. «круг. столу» (Харків, 13 чер. 2014 р.). – Х., 2014. – С.114–116.

7. Марченко С. І. Проблемні питання правового режиму відокремлених фермерських садіб у складі сільської поселенської мережі / С. І. Марченко // Еволюція правового регулювання аграрних, земельних та екологічних відносин : матер. Міжн. наук.-практ. конф., присв. 90-річчю проф. Н. І. Титової (Львів, 18.11.2016 р.). – Л., 2016. – С. 246–248.

8. Платонова Є. О. Правовий механізм передачі земельних ділянок для ведення фермерського господарства / Є. О. Платонова, А. І. Черемнова // Актуальні проблеми держави і права. – 2015. – Вип. 75. – С. 364–371.

9. Рижко П. О. Сутність аграрної політики ФРН стосовно функціонування й розвитку сільського господарства / П. О. Рижко // Науковий вісник НУБіП України. – 2011. – № 165. – Ч. 1: Право. – С. 100–106.

10. Сиволоцька С. І. Правове регулювання державної підтримки фермерських господарств за законодавством України та Європейського Союзу : автореф. .. спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / С. І. Сиволоцька. – К., 2017. – 21 с.

11. Сюйва І. С. Правове регулювання державної підтримки фермерських господарств з відокремленими фермерськими садибами в Україні / І. С. Сюйва // Науковий вісник НУБіП України. – 2013. – Вип. 182. – Ч. 2. – С. 74–78.

12. Титова Н. І. Законодавча регламентація фермерства у США: досвід для України / Н. І. Титова // Еволюція правового регулювання аграрних, земельних та екологічних відносин : матер. Міжн. наук.-практ. конф., присв. 90-річчю проф. Н. І. Титової (Львів, 18.11.2016 р.). – Л., 2016. – С. 291–293.

13. Туєва О. В. Фінансова підтримка як складова правового забезпечення конкурентоспроможності в аграрному секторі економіки / О. М. Туєва // Наук. вісник ХДУ. Серія «Юридичні науки». – 2015. – Вип. 4. – Т. 2. – С. 58–62.

14. Уркевич В. Ю. Правові аспекти створення та функціонування сімейних фермерських господарств / В. Ю. Уркевич // Наук. вісник НУБіП України. – 2016. – Вип. 243. – С. 67–75.

15. Шведенко П. Ю. Особливості правового регулювання кредитних відносин за участю сільськогосподарських товаровиробників : автореф. .. спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / П. Ю. Шведенко. – К., 2016. – 20 с.

16. Гаєцька-Колотило Я. З. Напрями розвитку державно-приватного партнерства на селі та в аграрному секторі економіки України / Я. З. Гаєцька-Колотило // Актуальні правові проблеми публічно-приватного партнерства у сфері аграрних, земельних, екологічних та космічних відносин : матер. міжн. наук.-практ. конф. (Київ, 22 лист. 2013 р.). – К., 2013. – С. 62–66.

17. Масін В. М. Перспективи вдосконалення правового регулювання державної підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів / В. М. Масін // Перше зібрання фахівців спо-

ріднених кафедр з обговорення актуальних наукових проблем та методики викладання аграрного, земельного, екологічного та природоресурсного права у вищих навчальних закладах України : зб. матер. (Одеса, 9-10 вер. 2016 р.). – О., 2016. – С. 165–169.

18. Статівка А. М. Організаційно-правові питання соціального розвитку села в Україні : монографія / А. М. Статівка. – Х.: Право, 2007. – 208 с.

19. Федорович В. І. Правові основи створення та діяльності сільськогосподарських кооперативів в Україні / В. І. Федорович. – Л., 1998. – 144 с.

20. Чурилова Т. М. Правове регулювання діяльності сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів : автореф. дис...спец. 12.00.06 / Т. М. Чурилова. – К., 2011. – 20 с.

21. Гайдаржи Х. А. Правове регулювання організації та діяльності сільськогосподарських переробних

кооперативів в Україні : дис...спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Х. А. Гайдаржи. – О., 2014. – 228 с.

22. Григор'єва Х. А. Переробна кооперація в сільському господарстві України: правове регулювання організації та діяльності : монографія / Х. А. Григор'єва. – Одеса : Юридична література, 2015. – 248 с.

23. Григор'єва Х. А. Підтримка сільськогосподарської кооперації в Україні: питання правового забезпечення / Х. А. Григор'єва // Часопис Київського університету права. – 2016. – № 3. – С. 288–292.

24. Григор'єва Х. А. Правові засади надання поворотної фінансової підтримки фермерським господарствам в Україні / Х. А. Григор'єва // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 2. – С. 105–109.

*В статье исследуется Концепция развития фермерских хозяйств и сельскохозяйственной кооперации на 2018-2020 годы. Автор анализирует формальные и содержательные недостатки данного документа, указывая на необходимость существенной доработки Концепции. Усовершенствование должно совершаться, в первую очередь, в направлении отказа от ограничительных критериев, а также введения норм, стимулирующих субъектов аграрного хозяйствования к росту.*

**Ключевые слова:** фермерское хозяйство, сельскохозяйственный обслуживающий кооператив, государственная поддержка, аграрное право, концепция.

*In the article, the Concept of the development of farms and agricultural cooperation for 2018-2020 is exploring. The author analyzes the formal and substantial shortcomings of this document, pointing out the need for a substantial revision of the Concept. Improvement must make, first, in the direction of refusal of restrictive criteria, and in the introduction of norms stimulating the subjects of agrarian management to growth.*

**Key words:** farming, agricultural servicing cooperative, state support, agrarian law, concept.

