

УДК 349.42

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.2.14>**Марія Копиця,***аспірант кафедри земельного та аграрного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ВИДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ФЕРМЕРСЬКИХ ГОСПОДАРСТВ

Сільське господарство України відіграє вирішальну роль у розвитку економіки та сприяє стимулюванню промислового зростання та структурної трансформації економіки. Однак глобалізація, швидкі технологічні та інституційні інновації на сучасному етапі розвитку змінили роль сільського господарства. Крім того, кілька специфічних особливостей сільського господарства значно знижують його інвестиційну привабливість. До них належать сезонне виробництво, висока фондмісткість, висока залежність від природних кліматичних умов, постійний ризик отримання нестабільних доходів, нееластичність попиту для багатьох видів сільськогосподарської продукції, значний розрив у часі між виробничими витратами та отриманням доходу за результатами реалізації готової продукції. Це призводить до низької конкурентоспроможності агропромислового сектору, що вимагає постійного публічного адміністрування сільського господарства України. Зокрема, на державу покладаються функції стимулювання економічного зростання, сприяння зменшення бідності, зменшення диспропорцій у доходах, забезпечення продовольчої безпеки та надання адміністративних послуг. У цьому разі від держави вимагається мобілізація зазначених функцій та вдосконалення публічного адміністрування сільського господарства з метою забезпечення сталого розвитку АПК.

Більшість розвинених країн на сучасному етапі розвитку економіки акцентують увагу насамперед на імплементації широкого спектра державних механізмів, які забезпечують передусім конкурентоспроможність фермерів, та забезпеченні міжнародної торгівлі сільськогосподарських господарств. Така політика держав забезпечує стимулювання зростання доходів фермерів та реалізацію сільськогосподарської продукції на міжнародному ринку. При цьому важливим є закріплення на законодавчому рівні видів публічного адміністрування сільського господарства в цілому та фермерських господарств, механізмів здійснення державою такого публічного адміністрування, а також запровадження відповідальності держави за неналежне здійснення своїх повноважень. Важливою умовою реалізації законодавчого закріплення видів та механізму публічного адміністрування фермерських господарств в Україні є проведення теоретичних наукових досліджень та формування відповідних наукових висновків, які можуть бути використані під час законотворчого процесу.

Ключові слова: публічне адміністрування, види публічного адміністрування, сільське господарство, фермерське господарство, аграрно-промисловий комплекс, адміністративна процедура.

Постановка проблеми. У чинному законодавстві України немає спеціального нормативно-правового акта, який містить дефініцію публічного адміністрування сільського господарства, його мету, види та механізми реалізації. При цьому дослідження видів публічного адміністрування фермерських господарств в Україні є важливим елементом для встановлення функцій та значення держави в забезпеченні сталого розвитку агропромислового комплексу та створенні сприятливих умов для сільськогосподарських товаровиробників щодо виготовлення, переробки та реалізації сільськогосподарської продукції.

Метою наукового дослідження є визначення видів публічного адміністрування фермерських господарств в Україні, їхня

правова характеристика та визначення особливостей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правова характеристика видів публічного адміністрування фермерських господарств є одним із актуальних напрямів дослідження публічного адміністрування сільського господарства загалом. При цьому види публічного адміністрування фермерських господарств в Україні й досі належним чином не досліджені. Окремі спроби охарактеризувати види публічного адміністрування здійснили Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко, В. В. Галуцько, П. В. Діхтєвський, О. В. Кузьменко

Проте зазначені вище науковці не розглядали видів публічно-правового адміністрування безпосередньо фермерських господарств в Україні, специфіку таких видів,

що породжує актуальність вибраної проблеми в теорії аграрного права.

Виклад основного матеріалу. Публічне адміністрування у сфері агропромислового комплексу України здійснюється в межах чітко визначеної компетенції органів публічної адміністрації та відповідно до нормативно визначеного механізму, який забезпечує чіткість та прозорість адміністративних процедур.

При цьому публічне адміністрування фермерських господарств можна розподілити за окремими видами, які відрізняються між собою окремим нормативно-правовим регулюванням, механізмом здійснення, але мають спільну мету – здійснення регулюючої, стимулюючої, дозвольної функції щодо діяльності фермерських господарств з метою підвищення ефективності їхньої господарської діяльності у спосіб, найбільш сприятливий для таких суб'єктів.

Види публічного адміністрування фермерських господарств можна поділити на загальні, тобто ті, які відповідають видам публічного адміністрування суспільних відносин в цілому, та особливі «підвиди», притаманні тільки сфері сільського господарства у зв'язку зі специфічним об'єктом публічного адміністрування – фермерським господарством. Таким чином, для визначення та правової характеристики видів публічного адміністрування фермерських господарств необхідно насамперед встановити перелік та специфіку видів публічного адміністрування в цілому в теорії адміністративного права.

До видів публічного адміністрування фермерських господарств можна віднести:

1. Інституційно-функціональне публічне адміністрування.

Даний вид публічного адміністрування здійснюється органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими, професійними утвореннями, які забезпечують підтримку фермерських господарств у формі дорадчих послуг та ін. Зокрема, інституційно-функціональними повноваженнями органів публічної адміністрації у сфері публічного адміністрування є такі: створення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів та служб; прийняття нормативно-правових актів, які забезпечують діяльність фермерських господарств на правовому рівні, надання інформаційних послуг тощо.

Для прикладу, в Україні діє пілотна версія сайту «Український державний фонд підтримки фермерських господарств» (<https://udf.gov.ua/index.php>), місією якого є виконання функцій з реалізації державної

політики щодо становлення і розвитку фермерських господарств в установленому законодавством порядку. На зазначеному сайті міститься інформація про діяльність Українського державного фонду підтримки фермерських господарств (далі – Фонд), про фінансову підтримку фермерських господарств, надання субсидій, про форми документів, ведення яких є обов'язковим у межах здійснення господарської діяльності фермерів.

В. Малиновський визначає інституційний механізм публічного адміністрування як загальний вид публічного адміністрування, який через зосередження на структурно-функціональних засадах побудови системи органів виконавчої влади та формально-правовій характеристиці політичної системи дає можливість встановити взаємозалежність і взаємозв'язок між змінами інституційних структур апарату публічної адміністрації та особливості здійснення публічного адміністрування [1, с. 73]. На думку О. Гордєєва, інституційний вид публічного адміністрування є цілісною системою упорядкування ролей і взаємовідносин суб'єктів публічного адміністрування залежно від окремих інститутів публічної адміністрації [2].

Отже, інституційний вид публічного адміністрування можна розглядати як сукупність взаємозв'язків між формальними та неформальними інститутами, а також організаціями, які сприяють реалізації принципів публічного адміністрування в тій чи іншій сфері, забезпечують узгодження інтересів різних суспільних груп, координують їхню діяльність з метою досягнення цілей розвитку держави. Інституційне забезпечення публічного адміністрування у сфері регулювання сільськогосподарських відносин варто розглядати через призму цілеспрямованої діяльності органів публічної влади, яка впливає на стан та розвиток фермерських господарств.

2. Стимулююче публічне адміністрування.

Стимулююче публічне адміністрування передбачає законодавчо забезпечену діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, інших учасників аграрних правовідносин, спрямовану на забезпечення реалізації прав та інтересів фермерських господарств, у тому числі забезпечення найефективнішого ведення сільськогосподарського товаровиробництва, та має на меті сприяння приватним особам у реалізації наданих їм прав, свобод та законних інтересів. Воно пов'язується з наданням суб'єктами публічного адміністрування фермерським господарствам послуг, дозволів, пільг, довідок тощо. До даного виду публічного

адміністрування насамперед належить надання органами публічної адміністрації адміністративних послуг. Для прикладу, процес створення фермерського господарства включає в себе надання такої адміністративної послуги, як державна реєстрація створення фермерського господарства. Згідно з абзацом 5 Листа Міністерства юстиції України № 10575/8.4.3/32-19 від 25.11.2019 року «Щодо порядку державної реєстрації сімейних фермерських господарств», фермерське господарство підлягає державній реєстрації як юридична особа або фізична особа-підприємець [3]. Також одним із видів адміністративної послуги, яка надається фермерським господарствам, є видача органами державного архітектурно-будівельного контролю України дозвільних документів на будівництво будівель та споруд сільськогосподарського призначення та введення вказаних об'єктів в експлуатацію.

Окремим та специфічним видом публічного адміністрування, що входить до загального стимулюючого публічного адміністрування, є надання органами публічної адміністрації фінансової підтримки діяльності фермерських господарств. Так, згідно із Законом України «Про фермерське господарство», Постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 р. № 1102 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки фермерським господарствам», а також (що є досить зручним) згідно з інформацією із сайту Фонду), фінансова підтримка надається на конкурсних засадах:

1) новим господарствам: новоствореним фермерським господарствам та фермерським господарствам з відокремленими фермерськими садибами, фермерським господарствам, які провадять господарську діяльність на розташованих у гірських населених пунктах, на поліських територіях, – строком від трьох до п'яти років для виробництва, переробки і збуту виробленої продукції, провадження виробничої діяльності;

2) фермерським господарствам (крім новостворених): іншим фермерським господарствам – строком до п'яти років для придбання техніки, обладнання, поновлення обігових коштів, у тому числі для придбання маточного поголів'я сільськогосподарських тварин (телят, нетелей, корів, свиноматок, ярок, вівцематок, кізочок та козоматок) та проведення оцінки відповідності виробництва органічної продукції (сировини), виробництва та переробки сільськогосподарської продукції, будівництва та реконструкції виробничих і невиробничих приміщень, для закладення багаторічних насаджень, розвитку

кредитної та обслуговуючої кооперації, у тому числі для сплати пайових внесків до пайових фондів сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, утворених фермерськими господарствами самостійно або разом із членами особистих селянських господарств, зрошення та меліорації земель [4–6].

Ще одним важливим специфічним видом публічного адміністрування фермерських господарств у рамках стимулюючого публічного адміністрування є надання публічною адміністрацією субсидій. Так, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2018 р. № 106 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання фінансової підтримки розвитку фермерських господарств», Новоствореним фермерським господарствам у період їх становлення (перші три роки після його створення) виділяється бюджетна субсидія на одиницю оброблюваних угідь (1 гектар) один раз виключно для провадження сільськогосподарської діяльності у розмірі 3 000 гривень на 1 гектар, але не більше 60 000 гривень на одне фермерське господарство. Бюджетна субсидія на одиницю оброблюваних угідь (1 гектар) не надається фермерським господарствам, які мають прострочену заборгованість перед Укрдержфондом та його регіональними відділеннями за бюджетною програмою «Надання кредитів фермерським господарствам» [7].

Окремо можна виділити передбачену на державному рівні державну підтримку фермерських господарств у сфері страхування сільськогосподарської продукції. Так, страховим випадком для страхування з державною підтримкою вважається загибель застрахованих посівів, загибель (недоотримання) застрахованого урожаю, продукції бджільництва, втрата, вимушений забій, травматичне пошкодження або захворювання застрахованих сільськогосподарських тварин, бджолосімей, водних біоресурсів і тваринницької продукції [8].

Більше того, згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції» від 05 листопада 2020 року № 985-IX, ефективність державної підтримки сільського господарства України забезпечується 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.

Цільове спрямування державної підтримки 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 [9].

3. Імперативне публічне адміністрування.

Даний вид публічного адміністрування передбачає такий вид діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, за яким останні виключно на основі законодавчих повноважень можуть впливати на поведінку суб'єктів аграрних правовідносин, в тому числі на поведінку фермерських господарств, з метою запобігання порушенням з боку фермерських господарств або ж протиправним діям фізичних та юридичних осіб, спрямованим проти правомірної діяльності фермерських господарств, а також запобігання негативним наслідкам діяльності суб'єктів аграрних правовідносин (запровадження карантину тощо).

Висновки

Досліджуючи сутність публічного адміністрування та механізми його здійснення органами публічної адміністрації, можна виділити такі види публічного адміністрування фермерських господарств: інституційно-функціональне, стимулююче та імперативне публічне адміністрування, які у свою чергу поділяються на окремі специфічні підвиди, притаманні саме публічному адмініструванню фермерських господарств та спрямовані на забезпечення здійснення фермерськими господарствами належної господарської діяльності.

Виокремлення видів публічного адміністрування фермерських господарств та їх правова характеристика надають можливість визначити особливості здійснення органами публічної адміністрації своїх функцій, методи та механізми їх здійснення. Дослідження видів публічного адміністрування потребує свого подальшого ґрунтовного розвитку у зв'язку з розвитком національного

законодавства та реформуванням органів публічної адміністрації.

Список використаних джерел:

1. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.

2. Гордєєв О. К. Концептуальні підходи до сутності інституційного механізму. *Публічне управління: теорія та практика* : зб. наук. пр. 2012. № 3(11). С. 36–42.

3. Щодо порядку державної реєстрації сімейних фермерських господарств : Лист Міністерства юстиції України № 10575/8.4.3/32-19 від 25 листопада 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1057323-19#Text> (дата звернення: 16.10.2020).

4. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки фермерським господарствам : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 р. № 1102. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1102-2004-%D0%BF#Text> (дата звернення: 16.10.2020).

5. Про фермерське господарство : Закон України від 19 червня 2003 р. № 73-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/973-15#Text> (дата звернення: 16.10.2020).

6. Офіційний сайт Українського державного фонду підтримки фермерських господарств. URL: <https://udf.gov.ua/index.php> (дата звернення: 16.10.2020).

7. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання фінансової підтримки розвитку фермерських господарств : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2018 р. № 106 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 16.10.2020).

8. Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою : Закон України від 09 лютого 2012 р. № 4391-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4391-17> (дата звернення: 16.10.2020).

9. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції : Закон України від 05 листопада 2020 р. № 985-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/985-20#Text> (дата звернення: 20.01.2021).

Mariia Kopytsia. Types of public administration of farming in Ukraine

Ukraine's agriculture plays a crucial role in economic development and promotes industrial growth and structural transformation of the economy. However, globalization, rapid technological and institutional innovations at the present stage of development have changed the role of agriculture. In addition, several specific features of agriculture significantly reduce its investment attractiveness. These include seasonal production, high capital intensity, high dependence on natural climatic conditions, constant risk of unstable incomes, inelastic demand for many types of agricultural products, a significant time gap between production costs and income from the sale of finished products. This leads to low competitiveness of the agro-industrial sector, which requires constant public administration of agriculture in Ukraine. In particular, the state is

entrusted with the functions of stimulating economic growth, promoting poverty reduction, reducing income disparities, ensuring food security and providing administrative services. In this case, the state is required to mobilize these functions and improve public administration of agriculture in order to ensure sustainable development of agriculture.

Most developed countries at the present stage of economic development focus primarily on the implementation of a wide range of government mechanisms that ensure primarily the competitiveness of farmers, and international trade in agriculture. Such a policy of states stimulates the growth of farmers' incomes and ensures the sale of agricultural products on the international market. At the same time, it is important to enshrine at the legislative level the types of public administrative administration of agriculture in general and farms, mechanisms for state implementation of such public administration, as well as the introduction of state responsibility for improper exercise of its powers. An important condition for the implementation of legislative consolidation of types and mechanisms of public administration of farms in Ukraine is the conduct of theoretical research and the formation of relevant scientific conclusions that can be used during the legislative process.

Key words: public administration, types of public administration, agriculture, farming, agro-industrial complex, administrative procedure.

