

УДК 349.422

DOI <https://doi.org/10.32782/apdp.v97.2023.7>*Х. А. Григор'єва*

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ АГРОБІЗНЕСУ В УМОВАХ ВІЙНИ: ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПРОТЕКЦІЙНОСТІ

Постановка проблеми. В управлінській науковій літературі активно досліджується така парадигма відносин державного впливу на економіку та суспільство, яка має загальну назву «публічне адміністрування». Не дивно, що ця ідея поступово шириться галузевими доктринами та набуває додаткових специфічних ознак. Концепція публічного адміністрування є досить привабливою, оскільки відображає, по-перше, еволюційний розвиток моделі публічного впливу на суспільні відносини у напрямі демократизації; по-друге, відповідає практиці розвинутих країн, що поступово впроваджують дану концепцію у власних модифікаціях. Однак наша держава, яка зіткнулася з необхідністю вести військові дії, перебуває в стані постійної загрози національній безпеці. У зв'язку з цим саме на державу лягає відповідальність за вирішення низки важливих питань, серед яких недопущення подальшого спаду сільськогосподарського виробництва та збереження продовольчої безпеки населення. Нормотворчі кроки, зроблені протягом 2022 – початку 2023 року, що були спрямовані на стабілізацію ситуації в агробізнесі, вимагають свого комплексного аналізу та виявлення ступеня протекційності публічного адміністрування в умовах війни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правова проблематика публічного адміністрування агробізнесу у різних аспектах досліджувалася багатьма вітчизняними ученими, серед яких: В. І. Андрейцев, Н. О. Багай, О. Г. Бондар, С. І. Бугера, Д. В. Бусуйок, А. П. Гетьман, О. В. Гафурова, Х. А. Григор'єва, М. Я. Ващишин, А. В. Духневич, В. М. Єрмоленко, В. П. Жушман, О. І. Заєць, Т. О. Коваленко, М. А. Копиця, Г. С. Корнієнко, В. В. Костицький, І. О. Костяшкін, Т. В. Курман, П. Ф. Кулинич, С. І. Марченко, В. Л. Мунтян, В. В. Носік, О. Ю. Піддубний, О. О. Погрібний, В. І. Семчик, А. М. Статівка, Н. І. Титова, В. Ю. Уркевич, В. І. Федорович, Т. Є. Харитонova, М. М. Чабаненко, М. В. Шульга, В. З. Янчук та інші. Не менше уваги в доктрині аграрного права приділено й питанням державної підтримки сільського господарства. Однак ці наукові праці цілком закономірно не враховують новітні законодавчі зміни, здійснені протягом воєнного періоду, що надзвичайно актуалізує спеціальне дослідження публічного адміністрування агробізнесу в умовах війни та його протекційності.

У зв'язку з цим **метою статті** є виявлення ступеню агропротекційності правових основ публічного адміністрування сільського господарства в умовах ведення воєнних дій на території України (2022 – початок 2023 року).

Виклад основного матеріалу. Не заглиблюючись у теоретичний аналіз доктринальних підходів до розуміння публічного адміністрування, вважаємо за оптимальне використати напрацювання М. А. Копиці, яка плідно досліджувала правові

основи публічного адміністрування фермерських господарств [1; 2]. Опираючись на отримані висновки, можемо представити концепцію публічного адміністрування агробізнесу як систему відносин, що складається з відносно самостійних блоків: управління, регулювання, сервіс, партнерство.

Водночас за результатами аналізу вітчизняної літератури щодо публічного адміністрування, складається враження про те, що учені намагаються представити цю ідею як нову порівняно із традиційним і відомим державним управлінням. Однак, на нашу думку, це дуже спірне розуміння. За своєю основною ідеєю публічне адміністрування протиставляється жорсткому централізованому державному управлінню, а основний акцент робиться на ослабленні імперативного управлінського впливу та посиленні обслуговуючої функції публічних органів. Однак насправді практично усі ці функції можна виявити при будь-яких державно-правових режимах. Головна відмінність між ними полягає у співвідношенні цих функціональних блоків: тобто за одного політико-правового режиму публічне адміністрування характеризується засиллям централізованого управління та мінімальними сервісними рисами, а за іншого – демонструє пріоритет співпраці на засадах публічно-приватного партнерства та обмежені регуляторні функції тощо. Тобто з одних і тих же складових – управління, регулювання, сервіс та партнерство – будується кожна модель публічного адміністрування агробізнесу. Відрізняється лише конфігурація та спосіб поєднання цих складових.

Цю тезу можна проілюструвати прикладом з вітчизняної історії. Так, на етапі становлення незалежної України протягом 90-х років ХХ ст. держава виконувала яскраво виражені регуляторні функції, здійснюючи сильний та безпосередній вплив на аграрні відносини. Це було абсолютно логічним перехідним етапом від радянської системи державного управління до демократичного укладу та ринкової економіки. Проте на цьому ж етапі вже активно розвивався партнерський блок публічного адміністрування, який зокрема втілювався в укладенні договорів контрактації між державними закупівельними організаціями та приватними сільськогосподарськими товаровиробниками. У цей же період часу мала місце й сервісна складова публічного адміністрування, яка проявлялася, наприклад, в організації матеріально-технічного забезпечення виробників.

У зв'язку з цим, на наш погляд, можна стверджувати, що публічне адміністрування має розумітися як загальне комплексне поняття, а його еволюційний розвиток полягає у зміні внутрішнього співвідношення складових. Наприклад, у 90-х роках ХХ ст. пріоритетною складовою публічного адміністрування агробізнесу виступало державне регулювання; протягом 2000-х років на лідерські позиції було висунуто державне управління (це проявилось як інституційно, так і функціонально); з середини 2010-х можна говорити про поступове посилення сервісної складової публічного адміністрування агробізнесу. Партнерський блок традиційно продовжує відставати порівняно із іншими складовими публічного адміністрування.

Тобто розуміння публічного адміністрування як протиположності державному управлінню є, по-перше, запереченням об'єктивного комплексного характеру відносин, а по-друге, є непотрібною та подекуди шкідливою категоричною поляризацією дер-

жавно-правових явищ, своєрідним чорно-білим зображенням кольорового світу. Шкідливість такого підходу проявлятиметься найбільш негативно саме за складних умов сучасної України, коли традиційні налагоджені економічні та соціальні зв'язки порушені, а побудова нових вимагає виваженого та конструктивного управління.

У зв'язку з цим, на нашу думку, критично важливим наразі є розуміння публічного адміністрування не як певного статичного «ідеалу», якого можна досягнути одного разу та зберегти назавжди. Залежно від умов та реалій співвідношення складових публічного адміністрування агробізнесу може здійснюватися, пристосовуючись до об'єктивних потреб суспільства. Не слід намагатися законсервувати будь-який стан публічного адміністрування, адже його ефективність залежатиме не від подібності до теоретичних моделей, а від відповідності реальним потребам суспільства. Таким чином, публічне адміністрування агробізнесу – це рухома система, а не жорстка конструкція. Саме її динамічність та адаптивність відрізняють її від жорсткого централізованого управління, яке не здатне до пристосування до нових умов.

Для України, яка перебуває у складній ситуації ведення воєнних дій, ефективність публічного адміністрування агробізнесу набуває критично важливого значення, оскільки забезпечує оптимальну організацію та використання обмежених ресурсів для максимального позитивного соціально-економічного ефекту. У зв'язку з цим важливим питанням постає визначення ступеня агропротекційності публічного адміністрування агробізнесу в умовах війни в Україні. Перш ніж перейти безпосередньо до визначення відповідних показників та формування відповіді на це питання, варто зупинитися на кількох важливих моментах. По-перше, державна підтримка – це не окрема складова відносин публічного адміністрування агробізнесу, це скоріше якісна характеристика цих відносин. По-друге, державна підтримка сільського господарства може проявлятися на усіх блоках відносин публічного адміністрування агробізнесу. Наприклад, на управлінському блоці публічного адміністрування – шляхом утворення та функціонування спеціальних інституцій, надання відповідних повноважень органам влади тощо; на регуляторному блоці – шляхом ослаблення регуляторних режимів, спрощення умов ведення агробізнесу; на сервісному блоці – шляхом надання послуг, підвищення оперативності та якості обслуговування виробників тощо; на партнерському блоці – шляхом побудови взаємовигідної співпраці між публічною адміністрацією та бізнесом для задоволення публічних та приватних інтересів тощо.

В умовах спаду сільськогосподарського виробництва та цілком вірогідного подальшого поглиблення проблем в агросекторі, життєво важливим стає завдання вчасно та ефективно підтримати сільське господарство України та не допустити катастрофічних продовольчих наслідків. У цих умовах стає очевидним, що формування адаптивної та дієвої державної підтримки вітчизняних сільськогосподарських товаровиробників – це питання національної безпеки [3; 4]. Якщо проаналізувати кожен блок відносин публічного адміністрування агробізнесу на предмет агропротекційності в умовах війни, то можна в цілому зробити висновки про

характер тієї актуальної моделі публічного адміністрування агробізнесу, яка нині функціонує в Україні.

Агропротекційність в управлінні агробізнесом. Важливим індикатором цих відносин слід вказати хронічну проблему навколо існування профільного Міністерства аграрної політики та продовольства України. Наприкінці 2022 року вкотре було оголошено про наміри об'єднати Мінекономіки та Мінагрополітики в рамках єдиного Міністерства економічного розвитку, тим самим позбавивши аграрну сферу власного спеціалізованого центрального органу державної влади. Це викликало активний спротив аграрної спільноти, і близько трьох десятків аграрних асоціацій підписали звернення із закликом врахувати думку провідних сільськогосподарських громадських об'єднань та зберегти профільне міністерство [5]. Позиція активної аграрної спільноти досить чітко окреслена. Важливо, чи буде почуто та враховано консолідовану думку сільськогосподарських товаровиробників, особливо в контексті гучних заяв про євроінтеграційні демократичні перетворення, що здійснюються шляхом розробки законопроекту про об'єднання сільськогосподарських товаровиробників [6]. Даний проєкт передбачає утворення спеціальних представницьких інституцій, яким за певних умов можуть бути делеговані навіть окремі управлінські повноваження. Наразі склалася ситуація, коли ще без відповідного законодавчого забезпечення (законопроєкт про об'єднання сільськогосподарських товаровиробників ще проходить процедуру обговорення та прийняття) фактичні відносини вже склалися – аграрна спільнота чітко висловлює свою позицію через власні представницькі об'єднання. Реакція на це з боку державних органів стане своєрідним лакмусовим папірцем щодо реальної готовності публічної адміністрації співпрацювати із добровільними об'єднаннями аграріїв та спільно вирішувати принципові управлінські питання.

Агропротекційність регулювання агробізнесу. Регулювання агробізнесу розуміється як активна діяльність уповноважених органів по встановленню правил господарювання, визначення вимог до правочинів, до характеристик сільськогосподарської продукції тощо. Регулювання втілює найбільш активний та безпосередній вплив уповноважених суб'єктів на аграрні відносини.

Аналіз регуляторної складової публічного адміністрування за період війни демонструє кілька важливих векторів:

а) *фіскальна складова* неоднозначна, оскільки протягом дії воєнного стану було здійснено кілька різновекторних законодавчих кроків:

- звільнення від оподаткування ввізним митом товарів, що використовуються для забезпечення зберігання зернових та/або олійних культур [7]. Це спрямовано на вирішення проблеми забезпечення належного зберігання зерна через обмежену можливість відправляти його на експорт морськими портами;

- почали застосовуватися норми про мінімальне податкове зобов'язання (МПЗ) – зобов'язання зі сплати податків за користування (оренда, суборенда, емфітевізис, постійне користування) або володіння земельною ділянкою. Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень» від 30.11.2021 року [8] було запроваджено особливий механізм, відповідно до якого

кожен власник чи користувач земельної ділянки сільськогосподарського призначення, незалежно від фактичного її обробітку, підлягає нарахуванню відповідної суми податку. При цьому механізм сконструйований так, що активні офіційні користувачі земель декларуватимуть від'ємне значення та фактично його не сплачуватимуть [9]. Ці зміни, перш за все, були спрямовані на стимулювання селян до продажу власної сільськогосподарської землі, яку вони не обробляють, або ж до передачі її в офіційну оренду. Однак в умовах війни ці завдання втрачають свою пріоритетність порівняно із необхідністю надати селянам можливість продовольчого самозабезпечення. Норми про МПЗ перетворюються на додатковий тягар для населення країни, яка змушена вести воєнні дії.

Певне врахування реальних воєнних умов країни втілюється у нормах про те, що тимчасово за 2022 та 2023 звітні роки не нараховується та не сплачується МПЗ за земельні ділянки, що розташовані на тимчасово окупованих територіях або на територіях, де ведуться бойові дії, а також ті, які визначені як засмічені вибухонебезпечними предметами, та/або на яких наявні фортифікаційні споруди;

б) *фінансово-кредитна сфера* представлена, з одного боку, припиненням традиційних програм фінансової підтримки сільського господарства, а з іншого – запровадженням деяких нових агропротекційних механізмів:

- грантова програма на створення або розвитку садівництва, ягідництва, виноградарства, тепличного господарства, передбачена постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання грантів бізнесу» від 21 червня 2022 року № 738 [10]. Умови надання гранту досить суворі: право власності чи користування земельними ділянками (не менше ніж на 7 років); утворення значної кількості робочих місць, передбаченої для кожного об'єкта; зобов'язання щодо збереження та функціонування об'єкту протягом встановленого періоду (3 – 5 років); сплата податків тощо;

- безповоротні гранти на створення та розвиток переробних підприємств. У рамках програми може надаватися 8 млн грн за умови створення не менше 25 робочих місць. Грант покриває не більше 70% вартості проекту. Отримувач зобов'язаний надалі працювати понад 3 роки;

- кредитування у рамках загальної державної програми «Доступні кредити 5-7-9%».

Відповідно до 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 [11] окремим сільськогосподарським товаровиробникам надано можливість отримати: а) бюджетну субсидію на одиницю оброблюваних угідь сільськогосподарського призначення (1 гектар) для провадження сільськогосподарської діяльності; б) спеціальну бюджетну дотацію за утримання великої рогатої худоби (корів) усіх напрямів продуктивності. Ці види підтримки могли бути отримані лише за дотримання деяких обмежувальних умов: а) отримувач повинен мати у власності та/або користуванні від 1 до 120 га земель сільськогосподарського призначення або мати у власності від 3 до 100 голів великої рогатої худоби (корів), ідентифікованих та зареєстрованих відповідно до законодавства; б)

неперевищення максимальних сум підтримки (не більше 372000 грн для субсидії та 530000 грн для дотації);

в) *земельна сфера* зазнала значних регуляторних змін під впливом воєнних викликів. Так, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» від 24.03.2022 року [12] було імперативно встановлено нові правила щодо укладення, поновлення, продовження договорів оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення, переходу прав на них тощо. Ці вимоги мали екстрений і критичний характер, що яскраво проявляється в імперативності вказівок та суттєвому обмеженні свободи договору, передбаченої загальним законодавством;

г) *адміністративно-реєстраційна сфера* теж зазнала значного впливу воєнних обставин. Це, зокрема, знайшло своє відображення у тимчасовому обмеженні доступу до державних реєстрів, що зупинило на певний час господарський та ринковий обіг нерухомого майна, у тому числі сільськогосподарських земель та об'єктів аграрної інфраструктури.

Проте у цій сфері були зроблені також і агропротекційні кроки, наприклад, спрощено адміністративні процедури по реєстрації сільськогосподарської техніки відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку відомчої реєстрації та зняття з обліку тракторів, самохідних шасі, самохідних сільськогосподарських, дорожньо-будівельних і меліоративних машин, сільськогосподарської техніки, інших механізмів» від 12 квітня 2022 року [13].

Якщо проаналізувати в сукупності дії публічної адміністрації в регуляторному блоці відносин на період ведення воєнних дій в Україні, то можна вказати на посилення імперативного начала (встановлення обмежень, заборон, використання методу прямих вказівок тощо). Така тенденція може бути визнана цілком закономірною, оскільки умови ведення воєнних дій вимагають адекватної зміни регуляторного середовища. При цьому агропротекційність відповідних кроків неоднозначна: окремі елементи позитивної дерегуляції поєднуються із запровадженням норм, що ускладнюють ведення сільськогосподарської діяльності. Фінансова підтримка аграріїв теж викликає низку запитань. По-перше, щодо спеціалізації такої підтримки. Зокрема, фінансування побудоване за системою грантової (безповоротної) та кредитної підтримки, однак воно здебільшого йде за загальними програмами державної допомоги бізнесу. По-друге, щодо ефекту від запроваджених агропротекційних заходів. Справа у тому, що цільові гранти на садівництво, ягідництво, виноградарство та утворення теплиць мають нішовий характер. Ефект від реалізації цих проєктів має середньо- та довгостроковий період проявлення, що не зовсім відповідає умовам країни, що перебуває у стані ведення воєнних дій. Крім того, ці грантові програми спрямовані на утворення нового бізнесу або на якісне перетворення існуючого. Умови сьогодення вимагають створення такої системи державної підтримки, яка би максимально охоплювала аграріїв країни та урахувала би їх потреби у збереженні бізнесу, забезпеченні посівних, налагодженні зруйнованих логістичних ланцюгів тощо. Таких агропротекційних заходів, що відповідали би актуальним завданням воєнної України, публічна адміністрація

не пропонує. Хоча у нашої держави є подібний досвід подолання кризових явищ у сільському господарстві, що проявилися на тлі синергетичного ефекту низьких врожаїв, економічних криз, соціально-демографічних проблем тощо.

Для ілюстрації цієї тези можна згадати приклад вітчизняної історії, коли у кінці 90-х років XX ст. держава зіткнулася із посухами, зниженням сільськогосподарського виробництва, накопиченням багатомільйонних боргів агросектору та формування «кризи неплатежів». Намагання держави максимально сприяти розвитку сільського господарства в цей період проявилось в політико-правовому агропротекційному рішенні: з 1999 по 2001 роки сільськогосподарські товаровиробники звільнялися від сплати фіксованого сільськогосподарського податку (ФСП) (ч. 1 ст. 9 Закону України «Про фіксований сільськогосподарський податок»), але мали сплачувати кошти на обов'язкове державне пенсійне страхування та на обов'язкове соціальне страхування [14]. У такий спосіб було подолано кризу в агробізнесі та покладено початок зростанню виробництва сільськогосподарської продукції. Після цього оподаткування агросектору перейшло з максимально протекційного у звичайний фоновий режим. Схожий механізм було використано і в 2022 році, коли від оподаткування тимчасово звільнялися платники єдиного податку 1 та 2 груп. При цьому сільськогосподарські товаровиробники – платники єдиного податку 4 групи – подібних пільгових умов протягом дії воєнного стану не отримали.

Відповідний агропротекційний засіб виконує важливі функції: а) знижує фінансове навантаження на бізнес у період економічного спаду; б) стимулює збереження та/або зростання виробництва; в) дозволяє зберегти соціальну функцію агробізнесу (збереження робочих місць); г) масштабує державну підтримку, оскільки охоплює максимальну кількість адресатів; д) не вимагає від держави додаткового фінансування.

Агропротекційність сервісного обслуговування агробізнесу. Сервісний блок відносин публічного адміністрування агробізнесу має суттєві досягнення протягом дії воєнного стану. Основна увага зосереджена в активному просуванні Державного аграрного реєстру (ДАР) – автоматизованої електронної системи, створеної Мінагрополітики з метою ефективного та прозорого залучення та розподілу усіх видів підтримки для українських аграріїв, як за кошти державного бюджету, так і у вигляді пільгових кредитів, міжнародних грантів або технічної допомоги [15]. Відповідна система була створена на виконання норм Закону 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 [16]. Нині за допомогою електронного функціоналу ДАР відбуваються процедури подачі заявок на отримання державної підтримки (зокрема, бюджетних дотацій за утримання великої рогатої худоби та субсидії на одиницю оброблюваних угідь сільськогосподарського призначення), що дуже спрощує реалізаційну складову цих агропротекційних механізмів.

У попередніх дослідженнях нами було виявлено, що вагомим фактором, який впливає на рівень реалізації програм підтримки аграріїв, є організаційно-правове забезпечення цих відносин. Практика свідчить про великий пласт проблем у цій

сфері, а зазначені недоліки правового регулювання були названі нами «недоліками реалізації» [17]. За допомогою ДАР можуть бути вирішені такі суттєві недоліки реалізації як інституційна недосконалість та бюрократичність. Робота у системі ДАР активно набирає обертів, що продемонстровано офіційною статистикою: упродовж 5,5 місяців функціонування в системі зареєструвалося понад 95 000 аграріїв. Найбільша кількість – 75% зареєстрованих – є селянами-одноосібниками, у той час як 25% – це ФОПи та юридичні особи [18].

Додатковим сервісним проявом публічного адміністрування агросектору можна назвати утворення цифрового ресурсу «Кабінету запитів на бронювання військово-зобов'язаних» [19].

Агропротекційність партнерської складової публічного адміністрування агробізнесу. Партнерський блок відносин у складі публічного адміністрування агробізнесу залишається традиційно найменш розвинутим. Навіть у тих поодиноких механізмах партнерства, що використовувалися уповноваженими органами та іншими інституціями в аграрних відносинах, демонструвалися стійкі недоліки реалізації, зокрема, у випадку використання договірних конструкцій для надання державної підтримки відмічалася нерівноправність у договірних відносинах [20], яка підриває загальний протекційний ефект від такого заходу.

Як було показано вище, на час дії воєнного стану значно підвищилася роль управління та регулювання агросектору, що в цілому характеризується переважанням імперативного впливу в складних умовах війни. При цьому диспозитивний вплив, який втілюється в побудові партнерських відносин, нібито є менш затребуваним. Однак все ж і у цій сфері можна простежити суттєві кроки агропротекційного значення.

Так, протягом 2022 – 2023 років ведеться робота по створенню та запуску роботи Фонду часткового гарантування кредитів у сільському господарстві. Відповідно до спеціального Закону Фонд часткового гарантування кредитів у сільському господарстві (далі – Фонд) є небанківською фінансовою установою з особливим статусом, яка виконує функції із забезпечення підтримки суб'єктів мікропідприємництва, малого та середнього підприємництва, фізичних осіб – підприємців, що провадять діяльність у галузі сільського господарства, шляхом часткового гарантування виконання зобов'язань таких суб'єктів за кредитними договорами [21]. Постановою Правління Національного банку України від 19 серпня 2022 року № 184 “Про затвердження Положення про регулювання діяльності Фонду часткового гарантування кредитів у сільському господарстві” [22] було унормовано особливості роботи Фонду, а 06 лютого 2023 року Комітет з питань нагляду та регулювання діяльності ринків небанківських фінансових послуг Національного банку України прийняв рішення про видачу Фонду ліцензії на провадження діяльності з надання фінансових послуг [23].

Незважаючи на ажіотаж та гучні заяви, відповідний агропротекційний механізм насправді не новий для нашої країни. Більш того, досвід надання такої підтримки в Україні досить суперечливий. На перших етапах формування ринкових відносин в Україні (в 1990-х роках) було нагромаджено переважно негативний досвід надання державних гарантій: «кредити під гарантії уряду були такою ж вираз-

кою української економіки, як бартер, взаємозаліки та хронічна бюджетна заборгованість» [24; 25].

Проте надання державної гарантійної підтримки відбувалося в умовах практичної відсутності належного законодавства у цій сфері. Це призвело до того, що державні витрати на виконання своїх гарантійних зобов'язань набули загрозливо значних розмірів. Для характеристики тогочасної державної підтримки сільського господарства шляхом гарантійної підтримки дуже показовою є постанова Кабінету Міністрів України «Про стан відшкодування в 2000 році витрат державного бюджету на виконання державою гарантійних та кредитних зобов'язань за іноземними кредитами» від 18 травня 2001 року № 544. У цьому нормативно-правовому акті зазначено, що на 1 січня 2001 року прострочена заборгованість перед державним бюджетом, яка виникла внаслідок невиконання суб'єктами господарської діяльності зобов'язань за іноземними кредитами, становила 987 млн. доларів США. При цьому заборгованість за кредитами, спрямованими на задоволення потреб АПК, становила 419 млн. доларів США (42 % від загального боргу) [26].

Загалом, проблеми, які виникли із наданням державної гарантійної підтримки, на наш погляд, обумовлені відсутністю ефективного та дієвого законодавства. Здійснення гарантійної підтримки без належної нормативно-правової основи породило необхідність протягом тривалого часу ліквідовувати якомога швидше значні суми заборгованостей та знімати навантаження з державного бюджету. Той факт, що підприємства АПК виявилися найбільшими боржниками перед державою, зумовлений неврахуванням аграрної специфіки під час нормативно-правового та договірного забезпечення кредитних відносин. На наш погляд, можливості державної гарантійної підтримки сільськогосподарських підприємств хоча і досить значні, однак дещо дискредитовані невмілим та неефективним використанням таких можливостей в умовах відсутності спеціального законодавства. Насправді, за умов правильної організації такої підтримки, вона є вигідною і для аграріїв, і для держави. Перш за все, сільськогосподарським підприємствам вигідно мати у ролі гаранта державу, оскільки це підвищує шанси на кредит. У той же час гарантійні відносини для держави не є обтяжливими за умов контролю над обсягами гарантованих зобов'язань і належної оцінки ступеня їх ризиковості [27].

Відповідно до Закону України «Про Фонд часткового гарантування кредитів у сільському господарстві» окреслено основні риси аналізованого гарантійного механізму державної підтримки: а) обмежене коло адресатів за масштабом діяльності (мікро, малі та середні суб'єкти підприємництва); б) функціональні вимоги до отримувачів (основним видом діяльності є виробництво сільськогосподарської продукції); в) земельний ценз (у власності та/або користуванні адресатів перебувають землі сільськогосподарського призначення в обсязі, що не перевищує 500 га); г) обмеження за кредиторами (гарантії надаються лише за кредитами, наданими фінансовими установами, які уклали договір про співпрацю з Фондом); д) обмеженість гарантійного покриття (в обсязі до 50% непогашеної суми основного боргу); е) обмеженість строку гарантії (на строк дії кредитного договору, але не більше як на 10 років).

Правова модель, закладена в основу Фонду, спрямована як на виконання агропротекційної функції, так і на реалізацію комерційної функції цієї установи.

Система обмежень та вимог має на меті, з одного боку, відокремити сільськогосподарських товаровиробників, які є найбільш вразливими та потребують особливої підтримки, а з іншого – спрямована на забезпечення держави від невинуватених витрат. Однак, оскільки процес створення та започаткування діяльності Фонду продовжується більше року, оцінити його реальну ефективність складно – вона буде простежуватися під час запуску його фактичної роботи.

Висновки. Якщо проаналізувати в цілому публічне адміністрування агробізнесу та оцінити його протекційність в умовах ведення воєнних дій в Україні, то можна зробити кілька висновків.

По-перше, в умовах кризи найбільшого значення набуває саме регуляторна складова публічного адміністрування, і жодні політико-правові «загравання» щодо лібералізації державного впливу на економіку та переходу на режим «сервісної держави» не відповідають реальним потребам суспільства. Ця теза двічі підтверджується вітчизняним досвідом: економічна криза 90-х років ХХ ст., спровокована порушенням традиційних ресурсних, логістичних та інших зв'язків в агросекторі, вимагала значного регуляторного впливу та високого рівня протекційності, що дозволило втримати економіку, побудувати нові системні зв'язки та перейти до стабільного економічного зростання. Удруге подібна за своїми ознаками, однак ще більш гостра криза спостерігається протягом розгортання воєнних дій на території України: втрата сільськогосподарських угідь, припинення нормального функціонування аграрної інфраструктури, ускладнена логістика тощо. У цих умовах задля втримання аграрного устрою країни та збереження продовольчої безпеки життєво важливим стає якісне та ефективне державне регулювання агробізнесу як пріоритетна складова публічного адміністрування за воєнних обставин.

По-друге, агропротекційність публічного адміністрування за період воєнного стану демонструє в цілому пониження порівняно із довоєнними показниками. Це проявляється, зокрема, не лише в зупинці низки важливих протекційних програм, але й в окремих рисах функціонуючих механізмів підтримки: а) загальний характер розширення податкових зобов'язань за рахунок МПЗ (максимально широке коло адресатів – фактично усі сільськогосподарські товаровиробники); б) нішевий характер грантової підтримки (така підтримка є точковою, охоплює лише дуже вузьке коло адресатів, зокрема тих, які лише розпочинають бізнес); в) затулювання початку функціонування Фонду часткового гарантування кредитів у сільському господарстві. Сучасній системі державної підтримки сільського господарства гостро не вистачає таких правових механізмів, які би забезпечили максимально широку та всеохоплюючу підтримку сільськогосподарських товаровиробників на період дії воєнного стану. Грантова підтримка – це підтримка розвитку, а не виживання, і тому її своєчасність в умовах війни досить неоднозначна; дотаційна та субсидійна – це підтримка, об'єктивно обмежена можливостями воєнного бюджету, а тому охоплює лише частину невеликих виробників; гарантійна підтримка – достатньо загальна, однак досі не працююча; кредитна підтримка – неспеціалізована, відбувається за загальними програмами державної допомоги бізнесу, тобто аграрії перебувають на рівних умовах із

іншими підприємствами, що претендують на неї. У зв'язку з цим, слід визнати існування гострої необхідності побудови системи державної підтримки, спрямованої на максимальне охоплення вітчизняних аграріїв та вирішення їх актуальних проблем, що має безпосередній вплив на гарантування продовольчої нашої країни.

Література

1. Копиця М. А. До питання про державну підтримку та публічне адміністрування в аграрному праві України. *Вісник Київського Національного Університету імені Тараса Шевченка*. 2020. Вип. 2 (113). 2019. № 10. С. 18 – 22.
2. Копиця М. А. Види публічного адміністрування фермерських господарств. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 2. С. 80 – 84.
3. Харитонova Т. Є., Григор'єва Х. А. Продовольча безпека в умовах воєнних конфліктів сучасності: правовий досвід іноземних держав. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2.
4. Григор'єва Х. А. Продовольча безпека в умовах воєнних конфліктів сучасності: досвід іноземних держав. *Продовольча та екологічна безпека у воєнний і післявоєнний часи: правові виклики для України та світу*: тези доповідей учасників Міжн. наук.-практ. онлайн/офлайн конференції (м. Київ, 16 вересня 2022 р.). Київ: ФОП Ямчинський О.В., 2022. С. 107 – 109.
5. Десятки асоціацій виступили проти об'єднання Мінагрополітики з Мінекономіки. URL: https://www.ucab.ua/ua/pres_sluzhba/novosti/desyatki_asotsiatsiy_vistupili_proti_obednannya_minagropolitiki_z_minekonomiki
6. Проект Закону про об'єднання сільськогосподарських товаровиробників № 8149 від 24.10.2022 року. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40694>
7. Про внесення зміни до розділу XXI "Прикінцеві та перехідні положення" Митного кодексу України щодо звільнення від оподаткування ввізним митом товарів, що використовуються для забезпечення зберігання зернових та/або олійних культур: Закон України 27.07.2022 року. *Офіційний вісник України*. 2022. № 66. Стор. 9. Ст. 3941.
8. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень: Закон України від 30.11.2021 року. *Офіційний вісник України*. 2021. № 100. Т. 1. Стор. 145. Ст. 6546.
9. Головін О. Кому з аграріїв доведеться сплачувати мінімальне податкове зобов'язання у 2023 році? URL: <https://biz.lv.ua/ukr/experts/komu-treba-platiti-minimalne-podatkove-zobov-yazannya-vzhe-v-comu-roci-i-yak-ce-robiti-50298024.html>
10. Деякі питання надання грантів бізнесу: постанова Кабінету Міністрів України від 21 червня 2022 року № 738. *Офіційний вісник України*. 2022. № 54. Стор. 21. Ст. 3159.
11. 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. *Офіційний вісник України*. 2022. № 68. Стор. 325. Ст. 4113.
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану: Закон України від 24.03.2022 року. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31. Стор. 43. Ст. 1635.
13. Про внесення змін до Порядку відомчої реєстрації та зняття з обліку тракторів, самохідних шасі, самохідних сільськогосподарських, дорожньо-будівельних і меліоративних машин, сільськогосподарської техніки, інших механізмів: постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2022 року. *Офіційний вісник України*. 2022. № 33. Стор. 258. Ст. 1789.
14. Григор'єва Х. А. Концептуальні засади правового регулювання державної підтримки сільськогосподарства в Україні: дис. ... докт. юрид. наук 12.00.06. Одеса, 2020. 493 с.
15. Про Державний аграрний реєстр. URL: <https://www.dar.gov.ua/about-dar>
16. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції: Закон України від 05.11.2020 року. *Офіційний вісник України*. 2020. № 98. Стор. 10. Ст. 3184.
17. Григор'єва Х. А. Державна підтримка сільського господарства України: проблеми правового забезпечення: монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 596 с.

18. Понад 95 тис. агровиробників уже зареєструвалися у Державному аграрному реєстрі. URL: <https://www.dar.gov.ua/news-list/ponad-95-tis-agrovirobnikiv-uzhe-zareiestruvalisya-u-derzhavnomu-agrarnomu-reiestri>

19. Кабінет запитів на бронювання військовозобов'язаних. URL: <https://mobplan.minagro.gov.ua/ub-auth.html?returnUrl=https%3A%2F%2Fmobplan.minagro.gov.ua%2F>

20. 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.

21. Про Фонд часткового гарантування кредитів у сільському господарстві: Закон України від 04.11.2021 року. *Відомості Верховної Ради*. 2022. № 6. Ст. 42.

22. Про затвердження Положення про регулювання діяльності Фонду часткового гарантування кредитів у сільському господарстві: постанова Правління Національного банку України від 19 серпня 2022 року № 184. *Офіційний вісник України*. 2022. № 69. Стор. 51. Ст. 4192.

23. Фонд часткового гарантування кредитів у сільському господарстві отримав ліцензію Національного банку України на надання гарантій. URL: <https://minagro.gov.ua/news/fond-chastkovo-go-garantuvannya-kreditiv-u-silskomu-gospodarstvi-otrimav-licenziiyu-nacionalnogo-banku-ukrayini-na-nadannya-garantij>

24. Шпак І. Кредити під державні гарантії: ящик Пандори знову відкрито. УНІАН. 2008. 9 серп. URL: <http://www.unian.ua/society/128854-kredit-pid-derjavni-garantiji-yaschik-pandori-znovu-vidkrito.html>

25. Зимовец В. В. Эффективность предоставления государственных гарантий предприятиям в Украине. *Фінанси України*. 2014. № 12. С. 56 – 68.

26. Про стан відшкодування в 2000 році витрат державного бюджету на виконання державою гарантійних та кредитних зобов'язань за іноземними кредитами: постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2001 року № 544. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/544-2001-%D0%BF/sr:max100>

27. Григор'єва Х. А. Надання державних гарантій як різновид кредитної підтримки сільського господарства: правові питання. *Юридичний бюлетень*. 2018. № 8. С. 116 – 123.

Анотація

Григор'єва Х. А. Публічне адміністрування агробізнесу в умовах війни: правовий аналіз протекційності. – Стаття.

У статті досліджуються правові основи публічного адміністрування агробізнесу в умовах війни в Україні протягом 2022 – початку 2023 року. Зіткнувшись з необхідністю вести воєнні дії, Україна перебуває в стані постійної загрози національній безпеці. У зв'язку з цим саме на державу лягає відповідальність за вирішення низки важливих питань, серед яких недопущення подальшого спаду сільськогосподарського виробництва та збереження продовольчої безпеки населення. Метою статті є виявлення ступеню агропротекційності правових основ публічного адміністрування сільського господарства в умовах ведення воєнних дій на території України.

Доведено, що в умовах кризи найбільшого значення набуває саме регуляторна складова публічного адміністрування, і жодні політико-правові «загравання» щодо лібералізації державного впливу на економіку та переходу на режим «сервісної держави» не відповідають реальним потребам суспільства. У цих умовах задля втримання аграрного устрою країни та збереження продовольчої безпеки життєво важливим стає якісне та ефективне державне регулювання агробізнесу як пріоритетна складова публічного адміністрування за воєнних обставин.

Виявлено, що агропротекційність публічного адміністрування за період воєнного стану демонструє в цілому пониження порівняно із довоєнними показниками. Це проявляється, зокрема, не лише у зупинці низки важливих протекційних програм, але й в окремих рисах функціонуючих механізмів підтримки: а) загальний характер розширення податкових зобов'язань за рахунок МПІЗ (максимально широке коло адресатів – фактично усі сільськогосподарські товаровиробники); б) нішевий характер грантової підтримки (така підтримка є точковою, охоплює лише дуже вузьке коло адресатів, зокрема тих, які лише розпочинають бізнес); в) затягування початку функціонування Фонду часткового гарантування кредитів у сільському господарстві. Зроблено висновок про те, що сучасній системі державної підтримки сільського господарства гостро не вистачає таких правових механізмів, які би забезпечили максимально широку та всеохоплюючу підтримку сільськогосподарських товаровиробників на період дії воєнного стану.

Ключові слова: державна підтримка сільського господарства, публічне адміністрування, агробізнес, сільське господарство, аграрні відносини, аграрний протекціонізм.

Summary

Hryhorieva K. A. Public administration of agribusiness in war conditions: legal analysis of protectionism. – Article.

The article examines the legal basis of public administration of agribusiness in the conditions of war in Ukraine during 2022 – early 2023. Faced with the need to conduct military operations, Ukraine is in a state of constant threat to national security. In this regard, it is the state that is responsible for solving a number of important issues, including preventing further decline in agricultural production and maintaining food security of the population. The purpose of the article is to identify the degree of agro-protectionism of the legal foundations of the public administration of agriculture in the conditions of military operations on the territory of Ukraine.

It has been proven that the regulatory component of public administration acquires the greatest importance in crisis conditions, and no political and legal "flirts" regarding the liberalization of state influence on the economy and the transition to the "service state" regime do not meet the real needs of society. In these conditions, in order to maintain the country's agrarian system and preserve food security, high-quality and effective state regulation of agribusiness as a priority component of public administration under wartime conditions becomes vitally important.

It was revealed that the agro-protectionism of the public administration during the period of martial law showed a general decrease compared to the pre-war indicators. This is manifested, in particular, not only in the suspension of a number of important protection programs, but also in certain features of the functioning support mechanisms: a) the general nature of the expansion of tax obligations at the expense of MPZ (the widest possible range of addressees - in fact, all agricultural producers); b) niche nature of grant support (such support is spot-on, covers only a very narrow circle of addressees, in particular those who are just starting a business); c) delaying the start of operation of the Fund for Partial Guarantee of Credits in Agriculture. It was concluded that the modern system of state support for agriculture is sorely lacking in such legal mechanisms that would provide the broadest and most comprehensive support to agricultural producers during the period of martial law.

Key words: state support for agriculture, public administration, agribusiness, agriculture, agrarian relations, agrarian protectionism.