

ДВАДЦЯТИРІЧЧЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ ПІДТРИМКУ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ»: ЗРІЛІСТЬ ЧИ БЕЗНАДІЙНА ЗАСТАРІЛІСТЬ?

Григор'єва Христина Антонівна

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національного університету «Одеська юридична академія»
м. Одеса, Україна*

Прийнятий у 2004 році Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» став ключовим законодавчим актом, який фактично заклав основу подальшого якісного розвитку агропротекційного права. Двадцятирічне існування цього Закону вимагає аналізу його еволюції та проблемних питань, визначення тенденцій розвитку та реального впливу на суспільні відносини. Такий фундаментальний аналіз дасть змогу відповісти на головне питання: чи здатен цей Закон ефективно регулювати агропротекційні відносини у складних умовах сьогодення, враховуючи воєнні та післявоєнні виклики. З метою проведення такого аналізу весь двадцятирічний шлях еволюції Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» можна представити у вигляді трьох послідовних етапів.

Етап апробації первинної моделі (2004–2008 роки). Модель державної підтримки, закладена в первинну редакцію Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», будувалася на кількох важливих «стовпах»: державне регулювання цін на окремі види сільськогосподарської продукції, державні заставні закупівлі зерна, кредитна субсидія, дотації тваринництву, дерегуляційні механізми, страхова підтримка. При цьому значення цих складових агропротекційної моделі було зовсім неоднаковим. Основний акцент було зроблено на механізмі регулювання цін.

У початковому варіанті Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» була втілена первинна агропротекційна модель, якій були притаманні такі характерні риси:

– *своєрідна системність.* Хоча питання виникають до оптимальності такої системи, але заперечувати її зачатки було б неправильним. Передбачалося своєрідне поєднання різних агропротекційних механізмів, одні з яких були основними, інші – додатковими;

– *потреба в інституційних та організаційних передумовах для повноцінного функціонування системи державної підтримки.* Так, відмінною рисою законодавчої моделі стало утворення спеціальних інституцій – Аграрного фонду, Аграрної біржі, Фонду аграрних страхових субсидій. При цьому для реалізації закладених у Законі механізмів

обов'язковою умовою мав бути активно функціонуючий організований аграрний ринок. У результаті обумовленість цими умовами зробила всю агропротекційну модель вразливою: нездатність сформувати ці передумови протягом тривалого часу заблокувала реалізацію значної частини норм агропротекційного Закону та підкосила всю передбачену ним систему підтримки;

– *поєднання інтересів виробників та споживачів сільськогосподарської продукції.*

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). Однак ці проблеми ще не були критичними. Вони різко загострилися під час розгортання світової фінансової кризи 2008-2009 років.

Етап антикризової модернізації (2009–2019 роки). У відповідь на комплекс викликів, породжених колапсом світової економіки, нормотворець відреагував низкою дій: а) оновлення існуючих правових механізмів, що формували первинну модель державної підтримки; б) розширення функціональних можливостей Аграрного фонду; в) поява деяких нових агропротекційних механізмів. Фактично, в період гострої всеохоплюючої кризи 2009 року була здійснена модернізація існуючої системи державної підтримки сільського господарства, але не її докорінна зміна. Були збережені ті складові системи, які не працювали чи були малоефективними, додатково множилися інші декларативні механізми. При цьому оновлення кризового 2009-го року не потягли за собою певних подальших системних перетворень у Законі. Після модернізації увесь десятирічний період подальшого розвитку Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» (2010–2019) був підкорений появі інших законодавчих актів, адміністративним реформам та інституційним змінам. При цьому власного якісного розвитку в цей період Закон не продемонстрував. Стагнаційні процеси додатково відтінялися поглибленням сепарації агропротекційного законодавства на декларативну (законну) та реально діючу (підзаконну) площини.

Етап вимушеної модернізації (2020 – до сьогодні). У певний момент Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» став настільки обтяженим непрацюючими нормами, що питання його оновлення стало абсолютно нагальним. Нарешті в 2020 році було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції», яким здійснено чотири групи важливих змін: а) оновлено понятійний апарат та закріплено принципи державної підтримки сільського господарства; б) проведено інституційно-організаційні зміни (запроваджено функціонування

Державного аграрного реєстру (ДАР) та виключено положення про роботу Аграрного фонду); в) виключено механізм державного регулювання цін на окремі види сільськогосподарської продукції; г) передбачено низку нових агропротекційних механізмів. Ґрунтовний аналіз законодавчих дій дозволяє стверджувати, що здійснені в 2020 році зміни до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» мали характер чергової модернізації та не можуть кваліфікуватися як реформа. Ця думка підтверджується тим, що основний акцент було зроблено на виключенні безнадійно декларативного механізму цінового регулювання та ліквідації спеціалізованої установи «Аграрний фонд», яка на той час вже пережила багато складних перепитів (зокрема, кримінальні провадження щодо її посадових осіб) та об'єктивно не виконувала ті завдання, які були прописані в Законі.

Протягом наступних кількох років Закон зазнавав подальших безсистемних змін, які були породжені здебільшого появою інших законодавчих актів. Наприклад, у 2022 році до структури Закону було включено окремий розділ, що складався з однієї статті, присвяченої державній підтримці організацій водокористувачів. У 2023 році Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення державного регулювання продовольчої безпеки та розвитку тваринництва» до агропротекційного Закону включено норму щодо відшкодування вартості племінних тварин, хоча цей механізм не фінансується. При цьому аналізовані законодавчі зміни були проведені безсистемно в технічному та змістовному сенсах.

Від первинної системи Закону, яка відображала тогочасну агропротекційну модель, залишилися самі руїни. Наразі після двох десятиліть безсистемних трансформацій Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» перетворився на склад організаційних та інституційних норм, діючих та недіючих агропротекційних механізмів, які не пов'язані між собою, не утворюють жодної логічної врівноваженої структури, і тому не здатні ефективно впливати на такі чутливі відносини як розвиток сільського господарства.

Чинним агропротекційним законодавством не передбачено жодних «стовпів», тобто ключових правових механізмів підтримки – натомість зараз Закон містить розрізнений перелік окремих механізмів із більшим чи меншим ступенем деталізації їх регулювання. Описаний кризовий стан ймовірно поглибитися внаслідок нещодавньої ініціативи уряду, яка полягає в розробці проекту Закону України «Про Державний аграрний реєстр». У випадку прийняття цього нормативно-правового акту, по-перше, ще більше розхитується структура агропротекційного Закону, оскільки правові норми про функціонування ДАР будуть з нього виключені; по-друге, з'явиться новий закон, норми якого можуть потенційно конкурувати із нормами Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України».

У цілому, проаналізувавши двадцятирічну історію еволюції Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», можна зробити висновок про те, що цей Закон не виконує покладені на нього суспільно важливі завдання. Найбільш концептуальний вигляд він мав у своїй первинній редакції; найменш концептуальний – сьогодні. Значна частина його норм протягом всього періоду існування залишалася декларативною, що загалом надзвичайно негативно відбивалося на регулюванні агропротекційних відносин: декларативні, непрацюючі норми усією своєю масою створювали викривлене уявлення про актуальну систему державної підтримки сільського господарства. Навіть воєнний стан та необхідність особливої підтримки сільськогосподарських товаровиробників у період 2022–2024 років не підштовхнули нормотворця до концептуального реформування чинного агропротекційного законодавства, однак нагальна необхідність його проведення вже очевидна.

Дослідження здійснене у рамках виконання наукового проєкту (реєстраційний номер № 226/0062) відповідно до договору із Національним фондом досліджень України, за сприяння Кембриджського університету (Велика Британія)