

УДК 349.42(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.03.24>

ПРАВОВІ ЗАХОДИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ОСОБИСТИХ СЕЛЯНСЬКИХ ГОСПОДАРСТВ У СУЧАСНИХ РЕАЛІЯХ

Савельєва О.М.,

кандидат юридичних наук,
асистентка кафедри земельного та аграрного права,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0003-0177-8589

Маклакова І.О.,

бакалавр, Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0001-8964-6366

Савельєва О.М., Маклакова І.О. Правові заходи державної підтримки особистих селянських господарств у сучасних реаліях.

Стаття присвячена дослідженню правових заходів державної підтримки особистих селянських господарств, а також законодавчих новел у цій сфері. У статті проаналізовано ключові проблеми у діяльності особистих селянських господарств та досліджено основні напрями її удосконалення завдяки механізму державної підтримки. Уточнено основні форми державної підтримки таких господарств та правовий статус фізичних осіб, які здійснюють їх ведення у сучасних реаліях. Доведено ключову роль особистих селянських господарств у забезпеченні продовольчої безпеки держави. Уточнено категорію особистого селянського господарства як альтернативної форми агробізнесу, господарської діяльності, яка провадиться без створення юридичної особи фізичною особою індивідуально або особами, які перебувають у сімейних чи родинних відносинах і спільно проживають, з метою задоволення особистих потреб шляхом виробництва, переробки і споживання сільськогосподарської продукції, реалізації її надлишків та надання послуг з використанням майна особистого селянського господарства, у тому числі й у сфері сільського зеленого туризму. Аргументовано, що задля належного функціонування інституту особистого селянського господарства важливим етапом виступає підтримка з боку держави, як з фінансової точки зору, також й із законодавчої. У статті презюмовано, що особисті селянські господарства в Україні мають розвиватися за активної фінансової та соціально-економічної підтримки як з боку органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування з урахуванням Стратегій розвитку територіальних громад. Наголошено, що саме завдяки функціонуванню цих господарств забезпечується реалізація принципу балансу публічних та приватних інтере-

сів в аграрній сфері та аграрного протекціонізму. Методологія дослідження особливостей державної підтримки особистих селянських господарств ґрунтується на положеннях загальнонаукового діалектичного методу наукового пізнання. Крім того для більш ґрунтовного розкриття проблематики у статті використано історико-правовий, герменевтичний, формально-юридичний і формально-логічний наукові методи.

Ключові слова: особисте селянське господарство, господарська діяльність, державна підтримка, агробізнес, продовольча безпека.

Savelieva O.M., Maklakova I.O. Legal measures of state support of private peasant households in modern realities.

The article is devoted to the study of the legal foundations of state support of private peasant farms, as well as legislative novelties in this area. The article analyzes the key problems in the activity of private peasant households and examines the main directions of its improvement thanks to the mechanism of state support. The main forms of state support for such households and individuals managing them are defined. Has been proven the key role of private peasant households in ensuring the food safety of the state. The category of personal peasant farming is specified as an alternative form of agribusiness, economic activity carried out without the creation of a legal entity by a natural person individually or by persons who are in a family or family relationship and live together, with the aim of satisfying personal needs through the production, processing and consumption of agricultural products, their sale surpluses and services using the property of a personal farm, including in the field of rural green tourism. It is argued that for the proper functioning of the institute of personal peasant farming, an important stage is support from the state, both from a financial point of view and

from a legislative point of view. In the article has been assumed that private peasant farms in Ukraine should be developed with active financial and socio-economic support from state authorities and local self-government bodies, taking into account the Development Strategies of Territorial Communities. It is emphasized that it is thanks to the functioning of these farms that the realization of the principle of balance of public and private interests in the agrarian sphere and agrarian protectionism is ensured. The methodology of the study of the peculiarities of the state support of personal peasant households is based on the provisions of the general scientific dialectical method of scientific knowledge. In addition, historical-legal, hermeneutic, formal-legal and formal-logical scientific methods are used in the article for a more thorough disclosure of the problem.

Key words: private peasant household, economic activity, state support, agribusiness, food security.

Постановка проблеми. Особисте селянське господарство (далі – ОСГ) виступає традиційною формою аграрного господарювання та альтернативною формою сучасного агробізнесу. Задля ефективного функціонування таких господарств у ринкових умовах, важливим елементом державної аграрної політики України є державна підтримка. У зв'язку з цим об'єктивно виникає ряд проблем, адже законодавче забезпечення діяльності ОСГ, механізми кредитування, державна та регіональна підтримка наразі не є достатнім чином збалансованими, оскільки головний акцент сьогодні ставиться на державну підтримку фермерських та сімейних фермерських господарств.

Стан дослідження проблеми. У різні часи окремим аспектам правового статусу особистих селянських господарств, а також питанням їх державної підтримки приділяли увагу вітчизняні та зарубіжні вчені у галузі земельного та аграрного права, серед яких, зокрема, Н. О. Багай, С. І. Бугера, Я. З. Гаєцька-Колотило, Х. А. Григор'єва, В. П. Жушман, П. Ф. Кулинич, Т. В. Курман, А. М. Статівка, О. М. Туєва, В. Ю. Уркевич та ін. Важливу роль в дослідженнях вказаної проблематики відіграли й наукові пошуки вчених-економістів. Разом з цим у сучасний період реформування аграрних правовідносин відсутнє єдине розуміння особливостей такої державної підтримки, зважаючи, передусім, на роль особистих селянських господарств у забезпеченні продовольчої безпеки держави, що спонукає до більш глибокого аналізу цієї проблематики.

Мета статті полягає у з'ясуванні правових засад і заходів державної підтримки особистих селянських господарств, а також законодавчих новел у цій сфері та розробленні наукових

висновків і пропозицій з удосконалення чинного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Задля успішного та ефективного функціонування особистих селянських господарств необхідна дієва підтримка як на загальнодержавному, так і місцевому рівнях. Відповідно до положень існуючого законодавства на ОСГ поширюються заходи державної підтримки, передбачені для сільськогосподарських товаровиробників, які здійснюються за рахунок коштів державного бюджету та бюджетів об'єднаних територіальних громад. У зв'язку з цим органи державної влади і місцевого самоврядування фактично зобов'язані здійснювати заходи щодо розвитку ОСГ, передбачених у відповідних програмах, які визначають форму й розміри відповідних видів такої підтримки.

Загалом же державна підтримка особистих селянських господарств може бути прямою або непрямю. Інструменти прямої підтримки передбачають надання пільгового кредитування, дотування виробленої в господарствах аграрної продукції як рослинництва, так і тваринництва, особливий режим оподаткування, субсидування частини відсоткової ставки за виданими кредитами сільгосппідприємствам, які здійснюють закупівлю сільськогосподарської продукції в ОСГ [1, с. 40] тощо.

Відповідно до норм Закону України «Про особисте селянське господарство» та Податкового кодексу України у якості інструментів державної підтримки можуть розглядатися звільнення власників ОСГ від податків на доходи фізичних осіб, отримані при реалізації, виробленої в них продукції та пільги щодо сплати земельного податку для визначених категорій осіб. На думку Ю. Губені [2, с. 70], державна підтримка має здійснюватися за такими напрямками, як: перший – пряма підтримка державою безпосередньо особистих господарств, другий – державна підтримка через сільськогосподарські та переробні підприємства. Узагальнюючи досвід окремих регіонів, дослідник дійшов висновку, що допомогу ОСГ вони здійснюють, обравши одну з перелічених форм: а) субсидування частини процентної ставки підприємствам, залученим для закупівлі сільгосппродукції у ОСГ; б) держзамовлення на закупівлю сільгосппродукції в ОСГ з передоплатою до 50 % вартості продукції; в) часткове бюджетне відшкодування організаціям споживспілки їхніх витрат на доставку товарів у сільські заклади торгівлі; г) фінансове забезпечення інформаційно-консультаційного обслуговування; д) забезпечення ОСГ насінням високопродуктивних сортів сільськогосподарських культур та технічними засобами на умовах лізингу тощо.

У багатьох наукових працях пропонується визначити основні напрями державної політики в розвитку ОСГ, перш за все, а після цього – заходи державної підтримки. Так, наприклад, такими

напрямами, як вказується у наукових джерелах [3, с. 73, 74], мають бути: 1) створення нормативно-правової бази, що забезпечує розвиток ОСГ; 2) державна підтримка кооперації у сфері збуту й переробки продукції ОСГ, її постачання; 3) сприяння органів об'єднаних територіальних громад, сільськогосподарських підприємств та інших суб'єктів господарювання діяльності особистих селянських господарств та ін. Основним напрямом аграрної політики держави в нинішніх умовах вбачається поєднання ринкових засад децентралізації державного регулювання із заходами державної підтримки ОСГ. Однією з найважливіших функцій держави має стати підтримка соціальної стабільності суспільства, яка за певних обставин виступає на перший план державних інтересів, і в кінцевому рахунку, забезпечення сталого розвитку сільських територій.

Проаналізувавши існуючі наукові підходи в сфері підтримки ОСГ, необхідно окреслити найбільш доцільні напрями удосконалення функціонування ОСГ. Перш за все, це стосується проблеми у сфері соціально-економічної підтримки членів ОСГ, які втратили можливість його ведення, тобто гарантій держави щодо підтримки таких громадян за певних обставин.

Закон України «Про особисте селянське господарство» певним чином поставив під питання реєстрацію в службі зайнятості значної частини жителів сільської місцевості, які мають у власності земельні ділянки і вважаються членами особистих селянських господарств. Зокрема, у ч. 1 ст. 4 Закону України «Про зайнятість населення» встановлено, що до зайнятого населення належать особи, які забезпечують себе роботою самостійно (у т. ч. члени особистих селянських господарств). Водночас у ст. 1 Закону України «Про особисте селянське господарство» визначено, що особисте селянське господарство – це господарська діяльність, яка проводиться без створення юридичної особи фізичною особою індивідуально або особами, що перебувають у сімейних або родинних відносинах та спільно проживають, з метою задоволення особистих потреб шляхом виробництва, переробки й споживання сільськогосподарської продукції, реалізації її надлишків та надання послуг з використанням майна особистого селянського господарства, у тому числі й у сфері сільського зеленого туризму. Отже члени ОСГ не мають на меті одержання прибутку (доходу), а лише задоволення власних потреб у продовольстві. До того ж, законодавством України не визначено мінімальні розміри земельної ділянки, її якість тощо, починаючи з якого можна вважати, що громадянин самозабезпечений і не може отримувати допомогу з Фонду страхування на випадок безробіття.

Окрім цього, відповідно до статті 8 Закону України «Про особисте селянське господарство»

зазначається, що члени ОСГ належать до зайнятого населення за умови, що робота в цьому господарстві є для них основною і розрахунковий місячний дохід на одного члена дорівнює або перевищує розмір мінімальної заробітної плати. Порядок визначення розрахункового місячного доходу на одного члена особистого селянського господарства встановлює Кабінет Міністрів України. Щоправда, чинним законодавством поняття «основне місце роботи» не визначено. Отже, згадану статтю слід змінити та викласти в наступній редакції: «члени особистих селянських господарств можуть вважатися зайнятими, якщо робота в цьому господарстві для них є основною і розрахунковий місячний дохід на одного члена дорівнює або перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатної особи. Порядок визначення розрахункового місячного доходу на одного члена особистого селянського господарства встановлює Кабінет Міністрів України».

Однак гарантії щодо соціального захисту членів ОСГ на нормативному рівні певним чином закріплено, зокрема, що стосується отримання статусу безробітних відповідно до норм Порядку реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2018 р. № 792 [4]. Так, членами особистого селянського господарства, для яких така робота була основною (крім осіб, які закінчили або припинили навчання у закладах загальної середньої, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти), звільнилися із строкової військової або альтернативної (невійськової) служби і вперше приймаються на роботу та звернулися для реєстрації до центру зайнятості протягом 6-ти місяців з дня закінчення чи припинення навчання чи звільнення із служби), подається довідка про припинення ведення особистого селянського господарства або вихід з такого господарства, видана сільською, селищною або міською радою за місцезнаходженням земельної ділянки. При цьому ведення особистого селянського господарства вважається основною роботою для члена такого господарства за умови, що протягом 12 місяців, які передували дню звернення до центру зайнятості, він провадив лише таку діяльність чи одночасно перебував у трудових відносинах або був зайнятим згідно із ч. 1 ст. 4 Закону України «Про зайнятість населення» від 05 липня 2012 р. № 5067-VI [5] менше шести місяців. Зазначену довідку не подають члени особистого селянського господарства, які: а) є внутрішньо переміщеними особами; б) проходили військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період.

Окрім вищезазначеного на сьогоднішній день існує потреба у законодавчому закріпленні сімейного типу господарювання у сільському господар-

стві як частини організаційної структури вітчизняного аграрного сектору. Це можна здійснити в процесі розробки та прийняття Закону України «Про сільськогосподарський устрій в Україні», у якому необхідно розділити сімейний і корпоративний типи господарювання у сільському господарстві, визначити критерії, за якими вони ідентифікуються; виокремити споживчі та товарні селянські, а також фермерські господарства у складі сімейного типу господарювання, а також встановити вимоги, яким повинні відповідати господарюючі суб'єкти кожного типу і виду [6, с. 18, 19]. Цей Закон замінив би низку нинішніх законів, якими визначається статус і регулюється діяльність суб'єктів господарювання в аграрному секторі та які вже некоректно відображають реальне становище цих суб'єктів у національній економіці.

Основою державної підтримки на державному та місцевому рівнях (територіальній громаді) повинен стати механізм дотування виробництва певних видів сільськогосподарської продукції в особистих селянських господарствах [7, с. 38, 39]. За умови ефективного стимулювання товарного виробництва в ОСГ вони можуть стати не тільки масовими постачальниками товарної сільськогосподарської продукції, але і створять соціальну базу, на якій буде формуватися мале і середнє підприємництво в аграрній сфері.

Практика сільського господарювання в Україні доводить, що ОСГ залишаються певним чином відмежованими від організованого оптового продажу сільськогосподарської продукції. Розв'язання зазначеної проблеми може прискорити створення розширеної мережі сільськогосподарської кооперації.

Головними фінансовими проблемами фізичних осіб, які ведуть ОСГ, є висока вартість сільськогосподарської техніки, обладнання, пально-мастильних матеріалів, мінеральних добрив, складнощі в механізмі кредитування, зважаючи на відсутність статусу підприємців [8, с. 80, 81]. Тому видається доцільним залучити такі способи спільного використання техніки, як господарська взаємодопомога, заснована на партнерському співробітництві; спільне володіння технікою та її використання на основі часткової чи повної спільної власності; створення машинно-технологічних станцій тощо.

Стосовно сфери маркетингових аграрних відносин, нині слід відзначити низький рівень інформаційного забезпечення ОСГ щодо цінової ситуації на споживчому ринку і заходів з організації оптово-роздрібного продажу товарів і послуг безпосередньо виробниками [9, с. 105]. ОСГ потребують надання оперативної інформації про заходи на місцевому та загальнодержавному рівні щодо підтримки сільгоспвиробників усіх форм власності, а також вичерпну інформацію про умови та

можливості участі у таких програмах; про рух продовольчих товарів на внутрішньому і зовнішніх ринках, їх залишки, переробку, подальшу логістику [10, с. 19] тощо.

Окремою формою фінансової підтримки ОСГ виступає лізингова. Спочатку коло її адресатів у Порядку 2003 р. № 1904 зазначалося як «сільськогосподарські підприємства та інші суб'єкти підприємницької діяльності в АПК», але з 2009 року новою редакцією Порядку даний перелік було доповнено, зокрема, фізичними особами – членами особистих селянських господарств (ОСГ). Цей крок пояснювався необхідністю врахування некомерційного статусу даних суб'єктів аграрних правовідносин [11, с. 151].

Не проводячи детального правового аналізу проблематики державної підтримки ОСГ в умовах воєнного стану, можна окреслити лише декілька векторів та «больових точок» у правовій площині, які фактично загострили та вивели на поверхню «слабкі місця» в тому числі й у досліджуваній сфері. Так, у прийнятому 24 березня 2022 р. Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» [12] мова йде про врегулювання низки питань користування земельними ділянками сільськогосподарського призначення, в тому числі на умовах оренди для ведення ОСГ, а також виступають об'єктами суборенди тощо. Цим законом, зокрема, врегульовано питання автоматичного продовження на один рік без волевиявлення сторін і без внесення відомостей про поновлення договору до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно договорів оренди, суборенди, суперфіцію, емфітевзису, земельного сервітуту, строк користування земельними ділянками щодо яких закінчився після введення воєнного стану. Ним же було обмежено розмір орендної плати (не може перевищувати 8 відсотків нормативної грошової оцінки земельної ділянки) за користування такими ділянками під час дії воєнного стану. Однак виникає правова колізія, оскільки фактично існує проміжок часу більше одного місця з моменту введення воєнного стану в Україні та набуття ним чинності.

Така ситуація може порушити права землевласників та землекористувачів, оскільки за загальним правилом закон не має зворотної дії в часі. Крім того супутньо виникає ряд запитань стосовно можливості продовження користування сільськогосподарською технікою за договорами лізингу та інші проблеми у сфері державної підтримки в тому числі й для ОСГ. Така ситуація в незалежній Україні виникла вперше, що звичайне потягне собою ряд новел у законодавчій площині, а тому ще більше актуалізує проблематику обраної для аналізу теми.

Висновки. Особисті селянські господарства в Україні мають розвиватися за активної фінансової та соціально-економічної підтримки як з боку органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування з урахуванням Стратегій розвитку територіальних громад. Саме завдяки функціонуванню цих господарств забезпечується реалізація принципу балансу публічних та приватних інтересів в аграрній сфері та аграрного протекціонізму згідно Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» [13] від 24 червня 2004 р. № 1877-IV. Крім того, саме ОСГ згідно Закону можуть надавати послуги у сфері сільського зеленого туризму, а це окреме коло суспільних відносин, у яких державна підтримка має відіграти ключову роль у післявоєнному відновленні держави.

Основою державної підтримки на обласному та місцевому рівнях повинен стати механізм дотування виробництва певних видів сільськогосподарської продукції в особистих селянських господарствах. За умови ефективного стимулювання товарного виробництва в ОСГ вони можуть стати не тільки крупними постачальниками товарної сільськогосподарської продукції, але і посилити соціальну базу, на якій буде формуватися мале і середнє підприємництво в сільському господарстві.

До того, потребує розв'язання проблема з високою вартістю сільськогосподарської техніки та низькою купівельною спроможністю членів ОСГ. Ця проблема може бути вирішена, наприклад, через запровадження механізму спільного її використання на основі договору, а також за механізмом державно-приватного партнерства. Щоб вирішити наявні проблеми у соціальній сфері, слід підвищити рівень інформаційного забезпечення членів ОСГ. Позитивним чинником подальшого залучення ОСГ до кола суб'єктів державної аграрної підтримки слід вважати включення таких господарств до Державного аграрного реєстру згідно постанови Кабінету Міністрів України «Про функціонування Державного аграрного реєстру» [14] від 2 червня 2021 р. № 573.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Губені Ю. Е., Коверко Ю. А. Розвиток особистих селянських господарств в умовах адміністративної децентралізації. *Економіка АПК*. 2017. № 1. С. 68–73.
2. Тулуш Л. Д., Грищенко О. Ю. Трансформація високотоварних господарств населення в суб'єкти підприємництва: податково-бюджетні аспекти. *Економіка АПК*. 2018. № 1. С. 40–52.
3. Дмитрик О. В. Організаційно-економічні засади державної підтримки функціонування особистих селянських господарств. *Економіка та держава*. 2019. № 8. С. 71–75.
4. Про затвердження Порядку реєстрації переєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу: постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2018 р. № 792. *Офіційний вісник України*. 2018. № 80. Ст. 2662.
5. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 63. Ст. 2565.
6. Амонс С. Е. Фермерські господарства та їх роль у розвитку аграрного сектору економіки. *Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2019. № 5. С. 17–28.
7. Свиноус І. В., Микитюк Д. М. Концептуальні засади функціонування особистих селянських господарств. *Продуктивність агропромислового виробництва: Науково-практичний збірник (економічні науки)*. 2013. № 23. С. 37–42.
8. Шубравська О. В., Прокопенко К. О. Розвиток агроінноваційної діяльності в Україні. *Економіка АПК*. 2013. № 4. С. 77–81.
9. Онисько С. М., Шматковська Т. О. Соціально-економічні умови функціонування особистих селянських господарств. *Економіка АПК*. 2009. № 12. С. 104–109.
10. Андріїв В. І., Коверко Ю. А. Розвиток особистих селянських господарств: інституційні аспекти. *Агросвіт*. 2014. № 18. С. 19–22.
11. Григор'єва Х. А. Державна підтримка сільського господарства України: проблеми правового забезпечення: монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 596 с.
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 р. № 2145-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31. Ст. 1635.
13. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24.06.2004 р. № 1877-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 49. Ст. 527.
14. Про функціонування Державного аграрного реєстру»: постанова Кабінету Міністрів України від 02.06. 2021 р. № 573. *Офіційний вісник України*. 2021. № 46. Ст. 2869.