

**СУБ'ЄКТИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР
ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ****ENTITIES PROVIDING ADMINISTRATIVE PROCEDURES
FOR STATE SUPPORT TO AGRICULTURE IN UKRAINE**

У статті досліджено коло суб'єктів, які наділені повноваженнями щодо надання адміністративних процедур державної підтримки сільського господарства України, а також нормативно-правові засади їх діяльності. Проаналізовано положення спеціального аграрного законодавства, Закону України «Про адміністративні послуги» та Закону України «Про адміністративну процедуру» у контексті визначення статусу органів виконавчої влади, спеціалізованих фондів, державних підприємств, уповноважених банків і новоствореної Виплатної агенції. Розкрито роль Державного аграрного реєстру як цифрового інструмента реалізації адміністративних процедур підтримки та окреслено тенденції інституційної трансформації системи суб'єктів під впливом євроінтеграційних процесів. Визначено, що система суб'єктів надання адміністративних процедур державної підтримки сільського господарства України є багаторівневою та інституційно розгалуженою, охоплюючи центральні органи виконавчої влади, спеціалізовані фонди, державні підприємства, фінансові установи та новітні утворення на кшталт Виплатної агенції. Попри наявність розвиненої нормативної бази, законодавче закріплення статусу й класифікації цих суб'єктів залишається фрагментарним, що зумовлює колізії, дублювання функцій і ускладнює доступ агровиробників до підтримки. Створення Виплатної агенції та запровадження Державного аграрного реєстру свідчать про перехід до більш централізованої та прозорої моделі адміністрування, наближеної до стандартів ЄС, однак потребують подальшої нормативної конкретизації. Узагальнюючи, автор доходить висновку про необхідність чіткої доктринальної та законодавчої систематизації суб'єктного складу, розмежування їх компетенції та закріплення єдиних підходів до інституційної архітектури агропротекційної системи. Зроблено висновок про необхідність концептуальної та законодавчої систематизації суб'єктів надання підтримки з метою підвищення прозорості, узгодженості та ефективності аграрної політики держави.

Ключові слова: держава, адміністративна процедура, господарство, сільське господарство, державна підтримка, тваринництво, сільське господарство, водокористування, адміністративно-правове регулювання.

The article examines the range of subjects that are empowered to provide administrative procedures for state support of agriculture in Ukraine, as well as the regulatory and legal foundations of their activities. The provisions of the special agrarian legislation, the Law of Ukraine "On Administrative Services" and the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" are analyzed in the context of determining the status of executive authorities, specialized funds, state-owned enterprises, authorized banks and the newly created Payment Agency. The role of the State Agrarian Register as a digital tool for the implementation of administrative support procedures is revealed and trends in the institutional transformation of the system of subjects under the influence of European integration processes are outlined. It is determined that the system of subjects providing administrative procedures for state support for agriculture in Ukraine is multi-level and

institutionally extensive, covering central executive bodies, specialized funds, state enterprises, financial institutions and new entities such as the Paying Agency. Despite the presence of a developed regulatory framework, the legislative consolidation of the status and classification of these subjects remains fragmentary, which leads to conflicts, duplication of functions and complicates the access of agricultural producers to support. The creation of the Paying Agency and the introduction of the State Agrarian Register indicate a transition to a more centralized and transparent administration model, close to EU standards, but require further regulatory specification. Summing up, the author concludes that there is a need for a clear doctrinal and legislative systematization of the subject composition, the delimitation of their competence and the consolidation of unified approaches to the institutional architecture of the agricultural protection system. It is concluded that there is a need for conceptual and legislative systematization of the subjects of support in order to increase the transparency, coherence and efficiency of the agricultural policy of the state.

Key words: *state, administrative procedure, economy, agriculture, state support, animal husbandry, agriculture, water use, administrative and legal regulation.*

Актуальність теми. Сільське господарство є однією з базових галузей української економіки, а державна підтримка аграрного сектору – ключовим інструментом забезпечення продовольчої безпеки, розвитку сільських територій і збереження конкурентоспроможності вітчизняних виробників. У сучасних умовах воєнних викликів, економічної нестабільності та необхідності відновлення аграрної інфраструктури роль публічно-правових механізмів підтримки агровиробників істотно зростає. Проте ефективність такої підтримки визначається не лише фінансовими обсягами, а й належною організацією адміністративних процедур її надання та чітким визначенням кола суб'єктів, відповідальних за їх реалізацію.

Актуальність обраної теми зумовлена складністю та фрагментарністю чинного правового регулювання суб'єктів надання державної підтримки, а також розгалуженістю інституційної структури, до якої входять міністерства, спеціалізовані фонди, державні підприємства, уповноважені банки, лізингові компанії та нові суб'єкти – такі як Виплатна агенція. Відсутність системного законодавчого підходу до класифікації та статусного визначення цих учасників призводить до дублювання повноважень, складних бюрократичних процедур і нерівномірного доступу аграріїв до програм підтримки. Це об'єктивно вимагає доктринального осмислення та нормативного впорядкування суб'єктного складу адміністративних процедур підтримки.

Додатковим чинником актуальності є курс України на європейську інтеграцію, що передбачає адаптацію національної моделі організації суб'єктів аграрної підтримки до стандартів Спільної аграрної політики ЄС, зокрема запровадження платіжних (виплатних) агенцій та єдиних прозорих процедур адміністрування. Ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру», розвиток електронних сервісів (Державний аграрний реєстр) та інституційне оформлення Виплатної агенції створюють нові можливості для унормування статусу суб'єктів надання підтримки, але водночас породжують низку нових теоретичних і практичних питань. За таких умов комплексне адміністративно-правове дослідження суб'єктів надання адміністративних процедур державної підтримки сільського господарства набуває важливого значення як для розвитку правової доктрини, так і для вдосконалення публічної політики у аграрній сфері.

Метою статті є здійснення комплексного теоретико-правового аналізу суб'єктів надання адміністративних процедур державної підтримки сільського господарства України.

Виклад основного матеріалу. Державна підтримка сільського господарства є одним з ключових інструментів аграрної політики України, спрямованих на забезпечення продовольчої безпеки та розвиток сільських територій. Ефективність такої підтримки залежить не лише від обсягу фінансових ресурсів, але й від належної організації адміністративних процедур її надання. Наразі спостерігається складна система суб'єктів, залучених до реалізації програм підтримки: центральні та місцеві органи влади, спеціалізовані фонди, державні підприємства та інші установи. Відсутність чіткої координації і розмежування компетенції між ними може призводити до бюрократичних перешкод, уповільнення процесів та нерівномірного доступу агровиробників до державної допомоги.

Питання державної підтримки аграрного сектору та її правового забезпечення досліджували багатьма науковцями. Зокрема, Х. А. Григор'єва у монографії ґрунтовно проаналізувала правові проблеми надання державної підтримки сільського господарства. Адміністративно-правові

аспекти діяльності суб'єктів агропромислового комплексу розглядала Г. С. Іванова [1], а економічні механізми трансформації аграрної підтримки досліджував О. В. Панухник. Низка праць присвячена адміністративно-правовому регулюванню аграрних відносин (І. Л. Бабін, В. Г. Мазуренко та інші), що включає аналіз повноважень органів влади в аграрній сфері. Водночас окремий аспект, пов'язаний із визначенням та класифікацією суб'єктів надання адміністративних процедур підтримки сільського господарства, залишається дискусійним і потребує додаткового дослідження.

Нормативно-правові засади державної підтримки. Базовим актом, що регулює питання державної підтримки аграрного сектору, є Закон України "Про державну підтримку сільськогосподарства України" №1877-IV від 24.06.2004 р. [2]. Цей Закон визначає основи політики підтримки, зокрема бюджетні дотації, цінове регулювання, кредитне субсидування, інтервенції тощо. У 2021 році до закону внесено суттєві зміни, якими розширено предмет до засад аграрної політики та сільського розвитку. Визначення термінів, наведених у законі, окреслюють коло учасників підтримки: сільськогосподарські товаровиробники виступають отримувачами допомоги, а уповноваженими органами є відповідні органи державної влади та установи, на які покладено функції з реалізації підтримки. Водночас спеціального розділу, який би чітко класифікував суб'єктів надання підтримки, закон не містить – вони згадані фрагментарно при описі окремих програм (наприклад, Аграрний фонд, уповноважені банки, комісії при міністерстві тощо).

Важливим для розуміння термінології є Закон України "Про адміністративні послуги" №5203-VI від 06.09.2012 р. [3]. Цей акт встановлює загальні принципи надання адміністративних послуг та визначає суб'єктів надання адміністративної послуги – тобто органи виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування чи уповноважені законом юридичні особи, що надають адміністративні послуги громадянам і бізнесу [3]. Державна підтримка аграрного сектору часто реалізується саме через надання відповідних адміністративних послуг (приміром, прийняття рішення про виділення дотації чи компенсації – це адміністративна послуга для агровиробника). Тому до суб'єктів надання таких послуг у нашому випадку належать органи, уповноважені законом чи урядовими актами забезпечувати розподіл і видачу державної допомоги аграріям. Важливо також враховувати новітній Закон України «Про адміністративну процедуру» №2073-IX від 17.02.2022 р. [4], який набув чинності наприкінці 2023 року. Цей закон запроваджує єдині правила розгляду індивідуальних справ органами влади, у тому числі визначає статус адміністративного органу (як суб'єкта владних повноважень) та зацікавленої особи (заявника) у адміністративній процедурі. Впровадження зазначеного закону означає, що розгляд заяв про державну підтримку (надання субсидій, компенсацій тощо) має здійснюватися за прозою процедурою із дотриманням принципів неупередженості, відкритості, права заявника бути вислуханим тощо. Отже, законодавча база поступово формує умови для більш чіткої регламентації дій суб'єктів надання підтримки та захисту прав отримувачів.

Провідну роль у формуванні і реалізації політики державної підтримки сільського господарства відіграють органи виконавчої влади. Головним суб'єктом є Міністерство аграрної політики та продовольства України (та/або Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства – залежно від чинної структури уряду), яке відповідає за розробку програм підтримки, розподіл бюджетних коштів за відповідними напрямками, проведення конкурсів і контролю використання допомоги. До структури центральних органів входять також спеціалізовані агенції та служби, що здійснюють регулювання окремих сегментів аграрної сфери. Так, Міністерство аграрної політики та продовольства України є головним розпорядником коштів за багатьма бюджетними програмами підтримки (фінансова підтримка виробників, компенсація відсотків за кредитами, підтримка фермерських господарств тощо). При МінАП утворюються конкурсні комісії для відбору отримувачів підтримки за певними напрямками (наприклад, комісія з розподілу компенсацій вартості сільгосптехніки). Міністерство фінансів України опосередковано належить до суб'єктів, оскільки забезпечує фінансування програм і контроль цільового використання бюджетних коштів, хоча безпосередньо з заявниками не працює. Кабінет Міністрів України визначає порядок використання коштів за програмами підтримки, затверджуючи відповідні постанови, і тим самим встановлює правила, за якими діють надавачі послуг (міністерства, відомства) та отримувачі.

Важливими суб'єктами є центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом або установи, уповноважені на реалізацію окремих інтервенцій. Прикладом є Аграрний фонд України – державне спеціалізоване підприємство (раніше – бюджетна установа), яке виконує функції товарних та фінансових інтервенцій на аграрному ринку (закупівля зерна до державного

інтервенційного фонду, продаж зерна для стабілізації цін тощо). Хоча Аграрний фонд не надає “адміністративні послуги” у класичному розумінні, він є суб’єктом реалізації державної підтримки у формі цінового регулювання. Іншим прикладом є Державна продовольчо-зернова корпорація та інші державні підприємства, залучені до інтервенційних операцій – їх можна віднести до суб’єктів надання підтримки в широкому сенсі, оскільки вони виконують державні програми (хоча їх взаємодія безпосередньо з виробниками опосередкована ринковими механізмами).

Окрему категорію складають державні фінансові установи та фонди, створені спеціально для підтримки суб’єктів аграрного бізнесу. Насамперед це Український державний фонд підтримки фермерських господарств (Укрдержфонд). Ця установа, заснована ще у 1990-х роках, на конкурсних засадах надає фінансову підтримку фермерам – зокрема, пільгові кредити (поворотна допомога) та частково безповоротну допомогу на розвиток фермерських господарств [5]. Фонд має центральний апарат і регіональні відділення, які приймають заявки від фермерів та здійснюють їх відбір. За своєю правовою природою Укрдержфонд є бюджетною установою (наказом Міністерства аграрної політики йому надано статус розпорядника бюджетних коштів для програми підтримки фермерів) [5]. Таким чином, він виконує роль суб’єкта надання підтримки, спеціалізованого саме на малих виробниках – фермерських господарствах. У зв’язку з наближенням України до стандартів ЄС зараз здійснюються кроки з реорганізації цього фонду: планується створення єдиної платіжної агенції шляхом трансформації Укрдержфонду [6]. Платіжна агенція – це спеціалізований державний орган, що відповідатиме за адміністрування і контроль витрачання коштів підтримки відповідно до вимог ЄС [6]. Всі виплати з держбюджету аграріям будуть здійснюватися через цю агенцію, яка, імовірно, увібрає функції декількох нинішніх структур. Досвід створення такої інституції базується на практиці країн ЄС: кожна держава-член має акредитовані платіжні агенції, що управляють фондами Спільної аграрної політики і забезпечують цільове та прозоре використання коштів [5]. Отже, поява платіжної агенції змінить конфігурацію суб’єктів на центральному рівні, сконцентрувавши функції фінансового адміністрування підтримки в одному органі.

Виплатна агенція – новий спеціалізований суб’єкт надання адміністративних процедур держпідтримки, запроваджений законодавством у 2024 році в рамках наближення до стандартів ЄС. Згідно із ст. 2-6 Закону № 1877-IV, відтепер адміністрування підтримки (включно зі здійсненням виплат) заявникам здійснюється виключно Виплатною агенцією [2]. Це означає, що даний орган є єдиним відповідальним за безпосереднє надання всіх видів державної допомоги аграріям. Виплатна агенція є бюджетною установою, фінансування її діяльності здійснюється за рахунок коштів держбюджету, передбачених на її утримання в складі видатків Мінагрополітики. Правовий статус, завдання і функції цього органу визначені в законі та мають бути деталізовані в Положенні, затвердженому урядом. З погляду адміністративних процедур, Агенція фактично поєднує функції фронт-офісу і бек-офісу для всіх програм підтримки. Серед основних функцій Виплатної агенції – інформування потенційних отримувачів про умови та критерії підтримки; прийом заявок і документів від сільгоспвиробників; перевірка відповідності поданих документів вимогам законодавства; перевірка самого заявника на відповідність критеріям (зокрема, принципу доброчесності отримувача – відсутності податкових боргів, банкрутства тощо); розрахунок суми належної виплати; прийняття рішення про надання підтримки або відмову; безпосереднє здійснення виплати коштів отримувачам; моніторинг цільового використання наданої підтримки. Крім того, Агенція уповноважена укладати договори з отримувачами (якщо це передбачено умовами програми, наприклад, щодо довгострокового користування коштами), взаємодіяти з фінансовими установами, залученими до реалізації підтримки (банками, лізинговими компаніями), а також виконувати інші функції, встановлені законодавством. Виплатна агенція є користувачем Державного аграрного реєстру, тобто має доступ до всіх даних про зареєстрованих агровиробників, що значно спрощує перевірку інформації про заявників і автоматизує процес прийняття рішень.

Крім того, до суб’єктів надання підтримки можна віднести уповноважені банки – комерційні банки, через які реалізуються програми здешевлення кредитів для аграріїв. Наприклад, відповідно до ст. 13 Закону № 1877-IV держава субсидує частину відсоткової ставки за кредитами, наданими банками агровиробникам [2]. Практично це відбувається так: аграрій сплачує відсотки банку, після чого банк отримує компенсацію від держави (через Мінфін/Мінагро) і зараховує її клієнту. Банки підписують угоди з Міністерством, беруть участь у відборі позичальників за програмою. Таким чином, банки виступають посередниками – вони не є органами влади, але їх можна вважати “іншими суб’єктами, на яких покладено обов’язки” щодо надання

елементів держпідтримки [7, с. 20] (в частині виконання державної програми). Аналогічно, лізингові компанії можуть залучатися до програм компенсації лізингових платежів. Відповідно до підпункту 13.1.2 закону, держава відшкодовує агровиробникам кошти, сплачені ними лізингодавцям за техніку [2]. Хоч виплати здійснює орган влади, але суб'єктом першого контакту для виробника є лізингова компанія.

Важливим інструментом, що поєднує центральний і місцевий рівні, став Державний аграрний реєстр (ДАР) – єдина інформаційна система, через яку агровиробники можуть подавати заявки на державну підтримку онлайн [8]. ДАР адмініструється Міністерством аграрної політики, але функціонально він є сервісом для взаємодії між отримувачами та надавачами послуг. Через ДАР заявники подають електронні документи, а уповноважені працівники МінАП або обласних адміністрацій опрацьовують їх та вносять рішення. Запровадження ДАР фактично створило новий формат здійснення адміністративної процедури – електронну послугу. Суб'єкти надання підтримки при цьому залишаються ті самі органи (міністерство, ОДА), але їх комунікація з отримувачами опосередковується цифровою платформою. Це підвищує прозорість і підконтрольність процесу. З точки зору законодавства, ДАР згадується у підзаконних актах як інструмент подання заяв; спеціального закону про аграрний реєстр наразі немає, проте функціонування реєстру підпадає під дію загальних норм Закону про адміністративні послуги щодо електронних звернень.

Окремо варто згадати про одержувачів підтримки – самих сільськогосподарських товаровиробників. Вони не є “надавачами” адміністративних процедур, але є активними суб'єктами адміністративного процесу (суб'єктами звернення). Законодавець розширив коло отримувачів допомоги за межі лише фермерів чи великих підприємств. Як зазначають дослідники, суб'єктами отримання підтримки виступають суб'єкти аграрного господарювання у широкому розумінні, включно з кооперативами, дорадчими службами, аграрними біржами тощо [7, с. 20]. Відповідно, і суб'єкти надання підтримки повинні взаємодіяти з цим ширшим колом. Наприклад, держава підтримує розвиток сільськогосподарської дорадчої діяльності шляхом часткової компенсації витрат дорадчих служб – така норма передбачена статтею 17-2 Закону №1877-IV. У цьому випадку одержувачами коштів є дорадчі служби, а суб'єктом надання – Міністерство аграрної політики (через комісію, що вирішує питання компенсації) [2]. Аналогічно, спеціальні програми можуть бути спрямовані на підтримку оптових ринків, насіннєвих господарств, органічних виробників – реалізацією кожної опікується визначений урядом орган або установа.

Зарубіжний досвід інституційного забезпечення аграрної підтримки. Для вдосконалення національної системи доцільно врахувати досвід Європейського Союзу та США щодо організації суб'єктів, які надають підтримку аграріям. В ЄС функціонує чітко визначена мережа платіжних агенцій у кожній країні-члені, акредитованих Європейською Комісією. Такі агенції відповідають за управління коштами Європейського сільськогосподарського фонду гарантування (EAGF) та Європейського фонду сільського розвитку (EAFRD), забезпечуючи законність та регулярність виплат [9]. Кожна заявка фермера на фінансування за програмами Спільної аграрної політики подається, перевіряється і оплачується через національну платіжну агенцію, яка потім звітує перед ЄС [9]. Такий централізований підхід гарантує одноманітність процедур і високий рівень контролю. Україна, прагнучи до інтеграції в європейський простір, вже розпочала процес створення власної платіжної агенції, що дозволить залучати і європейські фонди, і ефективніше керувати внутрішніми програмами підтримки [6].

Висновок. Проведений аналіз показує, що система суб'єктів надання адміністративних процедур державної підтримки сільського господарства України є багаторівневою та інституційно розгалуженою, охоплюючи центральні органи виконавчої влади, спеціалізовані фонди, державні підприємства, фінансові установи та новітні утворення на кшталт Виплатної агенції. Попри наявність розвиненої нормативної бази, законодавче закріплення статусу й класифікації цих суб'єктів залишається фрагментарним, що зумовлює колізії, дублювання функцій і ускладнює доступ агровиробників до підтримки. Створення Виплатної агенції та запровадження Державного аграрного реєстру свідчать про перехід до більш централізованої та прозорої моделі адміністрування, наближеної до стандартів ЄС, однак потребують подальшої нормативної конкретизації. Узагальнюючи, автор доходить висновку про необхідність чіткої доктринальної та законодавчої систематизації суб'єктного складу, розмежування їх компетенцій та закріплення єдиних підходів до інституційної архітекτονіки агропротекційної системи.

В ході дослідження виявлено, що чинне законодавство лише частково окреслює коло суб'єктів надання підтримки. Існує потреба у кодифікованому визначенні їх статусу, завдань та відповідальності. Запровадження Закону «Про адміністративну процедуру» створює правові

умови для єдиного підходу в роботі усіх надавачів адміністративних послуг, що включає і сферу аграрної підтримки. Це має сприяти підвищенню прозорості та підконтрольності процесів – від подання заяви до прийняття рішення і виплати коштів.

Список використаних джерел:

1. Іванова Г. С. Адміністративно-правове регулювання у сфері агропромислового комплексу : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запоріжжя, 2020. 38 с. URL: https://phd.znu.edu.ua/page/aref/07_2020/-vanova_avtoreferat.pdf.
2. Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку Закон України від 24.06.2004 № 1877-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1877-15#Text>
3. Про адміністративні послуги Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
4. Про адміністративну процедуру Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
5. Про Український державний фонд підтримки фермерських господарств Мінагрополітики України; Наказ від 31.01.2004 № 26. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0026555-04#Text>
6. Коваль V. Ukraine establishes a Paying Agency. Interfax-Ukraine. 16.06.2025. URL: <https://en.interfax.com.ua/news/blog/1080426.html>.
7. Григор'єва Х. А. Державна підтримка сільського господарства України: проблеми правового забезпечення: монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 596 с.
8. Державна підтримка сільськогосподарських товаровиробників. Гід онлайн Дія. URL: <https://guide.diia.gov.ua/view/derzhavna-pidtrymka-silskohospodarskykh-tovarovyrobnykiv-shliakhom-vydlennia-biudzhethnykh-subsydii-z-rozrakhunku-na-odynysiu-o>.
9. European Commission. CAP paying agencies. Common Agricultural Policy. URL: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-paying-agencies_en.