

**Х. Григор'єва,**  
доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри аграрного, земельного та екологічного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ РЕЄСТР: ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВСТВА<sup>1</sup>

**Постановка проблеми.** У березні 2024 року Кабінет Міністрів України подав на розгляд Верховної Ради України проект Закону про Державний аграрний реєстр № 11063 від 04.03.2024 року [1]. Через два тижні групою народних депутатів було подано альтернативний законопроект про Державний аграрний реєстр № 11063-1 від 18.03.2024 року [2]. Ураховуючи вказані законодавчі ініціативи, виникла потреба в аналізі даних проектів у контексті чинного законодавства. Слід одразу уточнити, що в цих проектних документах йдеться *не про утворення* Державного аграрного реєстру (ДАР), а *про ускладнення* нормативно-правових засад його функціонування. Законодавче народження цього реєстру відбулося ще у 2020 році із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції». Таким чином, ДАР функціонує уже протягом близько трьох років. Тобто існуючої законодавчої основи виявилось достатньо для запуску системи та активного використання її можливостей під час надання державної підтримки аграріям. За таких умов виникає цілком логічне питання про доцільність запропонованих змін,

особливо на тлі триваючого воєнного стану.

**Аналіз сучасного стану досліджень.** Правові питання створення та функціонування ДАР розглядалися в публікаціях таких учених як Т. О. Коваленко [3], Г. С. Корнієнко [4], П. Ф. Кулинич [5], О. В. Лозо [6], О. В. Мірошниченко [7], М. Ю. Покальчук [8], В. Д. Сидор [9], В. П. Станіславський [10; 11] тощо. При цьому характерною рисою багатьох досліджень стало вивчення ДАР не стільки як самостійного об'єкту, скільки крізь призму цифровізації аграрних правовідносин. Аналізуючи ДАР як нове явище, учені здебільшого звертали увагу на ті перспективи, що відкриває його використання. Разом із цим, недостатньо уваги приділялося ретельному аналізу безпосередньо законодавчих засад функціонування реєстру, особливо з огляду на нещодавні законодавчі ініціативи.

У зв'язку з цим **метою даної статті** є обґрунтування оптимальних шляхів еволюції законодавства про Державний аграрний реєстр (ДАР) у контексті нормотворчих ініціатив 2024 року.

**Виклад основного матеріалу.** Державна підтримка сільського господарства в Україні має деякі серйозні недоліки. У своїх попередніх дослідженнях ми провели їх класифікацію на три групи: недоліки змісту, недо-

<sup>1</sup> Дослідження здійснене у рамках виконання наукового проекту (реєстраційний номер № 226/0062) відповідно до договору із Національним фондом досліджень України, за сприяння Кембриджського університету (Велика Британія)



ліки форми та недоліки реалізації. До останньої групи відносяться такі проблеми як «інституційна недосконалість; бюрократичність, затягування процедури; відсутність гарантій фактичного отримання підтримки; нерівноправність у договірних відносинах» [12]. Боротьба із цими негативними явищами у значній мірі лежить у технічній площині. Так, використовуючи сучасні цифрові можливості, цілком реально автоматизувати агропротекційні відносини і тим самим суттєво знизити корупційні та бюрократичні ризики. Саме тому поява ДАР стала знаковою для української аграрної сфери – вона знаменувала собою новий еволюційний етап державної підтримки сільського господарства.

Слід зазначити, що створення ДАР стало результатом попередньої нормативної та консультативної підготовки. Так, Указом Президента «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» від 08.11.2019 року № 837/2019 передбачалося створення пілотного проекту електронного фермерського реєстру [13]. Ця ідея була взята за основу, але значно розширена і доопрацьована в рамках реалізації проекту «Підтримка впровадження сільськогосподарської та продовольчої політики в Україні», що виконувався за підтримки Світового Банку та ЄС. Результатом роботи стало прийняття 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 [14]. Зокрема, в головному агропротекційному Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України» з'явилося визначення ДАР та основні правові засади його функціонування.

ДАР представляє собою платформу, на якій кожен бажачий виробник сільськогосподарської продукції має право зареєструватися,

створити власний профіль з актуальною інформацією про себе, свою діяльність та майно; а також головне – за допомогою цифрового інструментарію ДАР виробник має можливість подати заявку на участь у доступних йому програмах підтримки, не виходячи із дому. Навколо цієї основної ідеї було розроблено конкретне законодавче забезпечення покладених на реєстр функцій:

а) *агропротекційна функція* – основна задача ДАР, яка переводить відносини надання державної підтримки на новий організаційний рівень. Використання ДАР спрощує як сільськогосподарським товаровиробникам, так і державі процедурну складову надання державної підтримки. При цьому застосування єдиної цифрової платформи ДАР дозволяє мінімізувати традиційні негативні прояви агропротекційних відносин (корупційність, бюрократичність, ресурсозатратність тощо). В законопроектах основна мета функціонування даного реєстру зберігається: він призначений для оптимальної організації державної підтримки сільському господарству. ДАР розглядається як зручний діджиталізаційний елемент удосконалення процедурної складової агропротекційних відносин;

б) *інформаційно-аналітична функція*, яка є допоміжною, але абсолютно закономірною та необхідною. Обробка усього масиву актуальної інформації про виробників сільськогосподарської продукції, про їхню сільськогосподарську діяльність, види та обсяги підтримки, яку вони отримали, тощо – дає можливість оперативно виявляти тенденції розвитку сільського господарства, вчасно помічати негативні або кризові явища, робити обґрунтовані прогнози тощо. Тобто інформаційно-аналітична функція ДАР може плідно використовуватися, наприклад, на національному рівні – для формування ефективної аграрної політики. Накопичені дані ДАР можуть бути використані й на інди-



відуальному рівні: наприклад, контрагенти сільськогосподарського товаровиробника можуть черпати достовірну та актуальну інформацію про нього з даних ДАР і будувати на підставі аналізу цих даних стратегію взаємодії з таким аграрієм (наприклад, для комерційного банку буде важливо простежити інтенсивність сільськогосподарської діяльності, майновий стан потенційного позичальника та інші його характеристики, компактно зібрані в одному місці).

Ще один рівень реалізації інформаційно-аналітичної функції ДАР – це використання даних реєстру під час проходження дозвільних процедур. Чим більше міцнішатиме та укріплюватиметься система ДАР, тим більше вона буде залучена до виконання різноманітних адміністративних процедур. Можна спрогнозувати подальшу активізацію такого залучення. Дане твердження не голослівне, оскільки ДАР уже починає використовуватися у таких цілях. Наприклад, намагаючись боротися із незаконним експортом зерна під час воєнного стану, уряд розробив особливий механізм, спрямований на посилення контролю за експортними операціями із основними сільськогосподарськими культурами (пшениця, жито, ячмінь, овес, кукурудза, соя, насіння ріпаку, насіння соняшнику, рослинні олії тощо). Так, постановою Кабінету Міністрів України від 31.10.2023 року №1132 було затверджено Порядок реалізації експериментального проекту з верифікації суб'єктів агропромислового комплексу в умовах воєнного стану. Метою експериментального проекту було заявлено *«створення умов для унеможливлення зловживань та порушень законодавства під час експорту товарів ...., а також забезпечення захисту прав суб'єктів агропромислового комплексу, які провадять господарську діяльність без порушень вимог законодавства, шляхом верифікації суб'єктів агропромислового комплексу»* [15]. Суть

цього механізму полягає у тому, що експортер має пройти верифікацію за допомогою функціоналу ДАР: зареєструватися, підтягнути необхідну інформацію про себе з інших реєстрів та баз даних, долучити лист банку із підтвердженням здійснених зовнішньоекономічних операцій та подати електронну заявку на включення до переліку верифікованих суб'єктів. Проходження цієї процедури є досить важливим, оскільки відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліків товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню, та квот на 2024 рік» від 27 грудня 2023 р. № 1402 до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, включених до переліку верифікованих суб'єктів агропромислового комплексу, не застосовується режим ліцензування експорту [16]. Таким чином, ми бачимо конкретний приклад застосування ДАР у контексті дозвільних процедур.

Усвідомлюючи практичні можливості, які відкриває використання ДАР, можна спрогнозувати інтенсифікацію науково-практичних досліджень у цій сфері. Наразі аграрно-правова наука ще недостатньо уваги приділяє вивченню законодавчого забезпечення ДАР, однак визнає його яскраво виражені позитивні риси: автоматизація, зручність користування, налагодження інформаційної взаємодії із іншими публічними електронними реєстрами тощо. Переваги, які дає використання ДАР, визнаються і самими аграріями. Так, стрімке наповнення ДАР шляхом добровільної реєстрації в ньому більш ніж 126 тисяч виробників сільськогосподарської продукції (станом на початок 2024 року) вказує на позитивне сприйняття аграрною спільнотою цього інструменту.

Саме на етапі активного залучення користувачів нового реєстру нормотворець оголосив про намір змінити правові засади функціонування ДАР. Паралельне подання на розгляд Вер-



регулювання інших (небазових) реєстрів на рівні закону. На нашу думку, тлумачення цих нормативних вимог все ж не має бути суто формальним. По суті мова йде про те, що публічні електронні реєстри повинні мати під собою нормативно-правову основу функціонування – закон чи акт законодавства, в яких має бути відображено один і той самий перелік відомостей, що складається з 22 пунктів. Тобто ст. 26 Закону України «Про публічні електронні реєстри» містить дві основні вимоги, які можна узагальнено назвати *формальною* (реєстр має бути врегульовано на рівні певного законодавчого акту) та *змістовною* (у такому акті мають бути врегульовані усі основні питання).

Опираючись на це, слід проаналізувати законодавчі засади функціонування ДАР. Ми вважаємо, що оскільки такі нормативно-правові засади від початку були закріплені на рівні Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», то формальні вимоги Закону України «Про публічні електронні реєстри» уже виконані і для цього не обов'язково приймати окремий спеціальний закон.

Якщо ж аналізувати змістовні вимоги, то можна простежити багато невідповідностей. У чинному Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України» не відображено цілу низку відомостей, які мають бути прописані відповідно до ст. 26 Закону України «Про публічні електронні реєстри», наприклад: назва держателя реєстру; назва та/або вимоги до адміністратора; вимоги до публічних реєстраторів; вимоги до створювачів; строки внесення до реєстру інформації про об'єкти реєстру; види та матеріальні форми документів, що створюються під час ведення реєстру, та спосіб їх обліку у складі такого реєстру; порядок обов'язкового інформування правоволодільца про запити тощо. Частина вказаних питань врегульована на підзаконному

рівні – у постанові Кабінету Міністрів України «Про функціонування Державного аграрного реєстру» від 2 червня 2021 р. № 573 [18].

У зв'язку з цим необхідно визнати, що законодавчі засади функціонування ДАР потребують не стільки нового закону із формальним структурованим переліком відомостей, що вимагаються загальним законом про реєстри, скільки потребують точкового доповнення існуючих законодавчих положень.

2) *Техніко-юридичний аспект.* Проведений детальний аналіз обох проєктів Закону про Державний аграрний реєстр вказує на низький рівень їх техніко-юридичного виконання. Для прикладу можна зупинитися на деяких моментах.

По-перше, існування термінологічних недоліків різного характеру. Наприклад, зауваження викликає запропоноване визначення ДАР як «інформаційно-комунікаційної системи, що забезпечує збирання, накопичення, захист, облік, відображення, оброблення реєстрових даних та надання реєстрової інформації» [1; 2]. У такому варіанті легальна дефініція не містить жодного натяку на те, яку ж саме інформацію та з якою метою акумулює ДАР. У цій частині чинне визначення у Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України» є більш спеціалізованим, оскільки говорить про операції із інформацією «про виробників сільськогосподарської продукції та сільськогосподарську діяльність, яку вони здійснюють» [19]. До того ж було би доцільно визначити ДАР не через інформаційно-комунікаційну систему, а все ж через родові поняття публічного електронного реєстру.

Крім того тексти проєктів насичені різними неоднозначними термінами, вживання яких викликає питання. Наприклад, без чіткого визначення використовується поняття «суб'єкт агропромислового комплексу». Сумнівним є вживання терміну «правовий



давцю проекти законів про ДАР приймати зарано. Прийняття якогось із них криє в собі загрозу негативного впливу на вже сформовані відносини в цій сфері. Ми переконані, що змінювати законодавство необхідно лише тоді, коли позитивний ефект буде досягнуто з високим ступенем вірогідності, а такі зміни є дійсно потрібними. Натомість у дослідженому нами випадку зміни до законодавства обґрунтовані та виконані абсолютно формально. Фактично, наразі ми спостерігаємо підміну організаційно-правовою активністю якісного змістовного реформування. При цьому відсутність реальної підтримки сільському господарству маскується під додатковими шарами непотрібної нормотворчості [21].

**Висновки.** На основі здійсненого наукового аналізу запропонованих змін до законодавства про ДАР, опираючись на розглянуті системно-структурний, техніко-юридичний, методологічний аспекти цього питання, можна зробити загальний висновок про недоцільність прийняття спеціального Закону України «Про Державний аграрний реєстр» на даному етапі розвитку агропротекційного законодавства. На нашу думку, наразі нормотворча діяльність має рухатися у більш поміркованому та ощадливому напрямі, зокрема шляхом внесення необхідних і достатніх змін до ст. 2<sup>2</sup> Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України». Уже після майбутнього назрілого реформування агропротекційного законодавства стане зрозумілим найбільш оптимальне законодавче забезпечення ДАР.

Як помітно з проведеного аналізу, ДАР уже стрімко виростає із того початкового суто агропротекційного інструменту, яким він позиціонувався кілька років тому. Наразі реєстр демонструє потенціал перетворитися в максимально повну базу даних про сучасний агробізнес, охоплюючи не лише виробників сільськогосподар-

ської продукції, але й експортерів, кредиторів, суб'єктів обслуговування тощо. У зв'язку з цим ми припускаємо, що потреба в спеціальному законі про ДАР все ж буде, однак такий закон має: а) узгоджуватися із концепцією реформування агропротекційного законодавства; б) відображати усю багатофункціональність реєстру. Існуючі законопроекти не відповідають цим вимогам.

*У статті проведено аналіз законодавчих засад функціонування Державного аграрного реєстру в Україні в контексті висунутих нормотворчих ініціатив, а саме: урядового та депутатського законопроектів, поданих на розгляд до Верховної Ради України на початку 2024 року. Вивчення законодавчих ініціатив щодо спеціального закону про Державний аграрний реєстр у системно-структурному, техніко-юридичному та методологічному аспектах виявило суттєві недоліки по усім трьом напрямам. Окреслено суперечності, проблеми та прорахунки явно виражені в недостатньому обґрунтуванні необхідності спеціального закону, в слабкому технічному виконанні законопроектної роботи, у стратегічній короткозорості щодо подальшого розвитку агропротекційного законодавства. З огляду на досить високу критичну масу зауважень зроблено висновок про те, що обидва подані законодавцю проекти законів про Державний аграрний реєстр приймати зарано. Прийняття якогось із них криє в собі загрозу негативно вплинути на вже сформовані відносини в цій сфері. Наразі спостерігається підміна організаційно-правовою активністю якісного змістовного реформування. При цьому відсутність реальної підтримки сільському господарству маскується під додатковими шарами непотрібної нормотворчості. Доводиться*



теза про те, що нормотворча діяльність має рухатися у більш поміркованому та оцудливому напрямі, зокрема шляхом внесення необхідних і достатніх змін до ст. 2<sup>2</sup> Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», які мають привести чинне законодавче регулювання у відповідність із вимогами Закону України «Про публічні електронні реєстри». Уже після майбутнього назрілого реформування агропротекційного законодавства стане зрозумілим найбільш оптимальне законодавче забезпечення Державного аграрного реєстру в умовах майбутньої концепції агропротекційного законодавства.

**Ключові слова:** Державний аграрний реєстр, державна підтримка сільського господарства, публічні електронні реєстри, цифровізація, діджиталізація.

**Hryhorieva K. State agrarian register: problems of legislation**

*The article analyzes the legislative basis for the functioning of the State Agrarian Register in Ukraine in the context of proposed regulatory initiatives, namely: government and deputy draft laws submitted for consideration to the Verkhovna Rada of Ukraine at the beginning of 2024. The study of legislative initiatives regarding the special law on the State Agrarian Register in system-structural, technical-legal and methodological aspects revealed significant shortcomings in all three directions. Contradictions, problems and miscalculations are clearly expressed in the insufficient justification of the need for a special law, in the weak technical implementation of the draft law, in the strategic short-sightedness regarding the further development of agricultural protection legislation. In view of the rather high critical mass of comments, it was concluded that it is too early to adopt both draft laws on the*

*State Agrarian Register submitted to the legislator. Acceptance of any of them carries the threat of negatively affecting already formed relations in this area. Currently, there is a substitution of organizational and legal activity for qualitative substantive reform. At the same time, the lack of real support for agriculture is masked under additional layers of unnecessary rule-making. The thesis that the rule-making activity should move in a more moderate and frugal direction, in particular by making necessary and sufficient changes to Art. 22 of the Law of Ukraine “On State Support of Agriculture of Ukraine”, which should bring the current legislative regulation into compliance with the requirements of the Law of Ukraine “On Public Electronic Registers”. The most optimal legislative provision of the State Agrarian Register in the conditions of the future concept of agricultural protection legislation will become clear after the upcoming reform of the agricultural protection legislation.*

**Key words:** State agrarian register, state support for agriculture, public electronic registers, digitization, digitization.

**Література**

1. Проект Закону про Державний аграрний реєстр № 11063 від 04.03.2024 року. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43801#nav-tab4> (дата звернення: 01.04.2024 року)
2. Проект про Державний аграрний реєстр № 11063-1 від 18.03.2024 року. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43843> (дата звернення: 01.04.2024 року)
3. Коваленко Т. О. Трансформація правового регулювання ведення кадастрів, реєстрів та електронних баз даних природних ресурсів у контексті реформи децентралізації. Держава і право. 2022. Вип. 92. С. 106 – 118.
4. Корнієнко Г. С. Екологічна безпека та інформаційні технології у сфері агробізнесу в умовах сучасних викликів. Еколого-правова безпека суверенної держави в умовах воєнного стану: матері-





али наук.-практ. онлайн-конф. (Харків, 8 груд. 2022 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків: Право, 2022. С. 91 – 94.

5. Кулинич П. Ф. Правове забезпечення цифровізації земельних відносин в Україні: проблеми періоду воєнного стану. Актуальні проблеми земельного, аграрного та екологічного права в умовах сучасних викликів і загроз: матеріали круглого столу (Харків, 12 трав. 2023 р.). Харків: Право, 2023. С. 91 – 95.

6. Лозо О. В. Актуальні питання правового регулювання цифровізації сільського господарства. Еколого-правова безпека суверенної держави в умовах воєнного стану: матеріали наук.-практ. онлайн-конф. (Харків, 8 груд. 2022 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків: Право, 2022. С. 206 – 211.

7. Мірошніченко О. В. Загальна характеристика законодавства у сфері цифрової трансформації аграрних відносин. Пріоритетні напрями розвитку аграрного, земельного та екологічного права в сучасних умовах: матеріали круглого столу (м. Харків, 22 лют. 2024 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків: Право, 2024. С. 344 – 348.

8. Покальчук М. Ю. Державний аграрний реєстр як інструмент державного регулювання у сільському господарстві. П'яте зібрання фахівців споріднених кафедр з проблем аграрного, земельного, екологічного, природоресурсного права та альтернативної енергетики: матеріали Всеукр. наук. конф. (Одеса, 10-13 червня 2021 року). Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 236 – 239.

9. Сидор В. Д. Державний аграрний реєстр як надійне джерело інформації про аграрних товаровиробників для надання державної підтримки. Органічне виробництво: право і бізнес: матеріали наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 17 червня 2021 року). Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 111 – 114.

10. Станіславський В. П. Правові аспекти цифровізації аграрних відносин в умовах воєнного стану. Продовольча та екологічна безпека у воєнний і післявоєнний часи: правові виклики для України та світу: тези доповідей учасників Міжнарод. наук.-практ. онлайн/офлайн конф. (м. Київ, 16 вересня 2022 р.). Київ: ФОРМ Ямичинський О.В., 2022. С. 134 – 136.

11. Станіславський В. П. Концепт цифровізації в аграрному праві. Пріоритетні напрями розвитку аграрного, земельного та екологічного права в сучасних умовах: матеріали круглого столу (м. Харків, 22

лют. 2024 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків: Право, 2024. С. 263 – 265.

12. 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.

13. Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави: Указ Президента України від 08.11.2019 року № 837/2019. Урядовий кур'єр. 2019. № 217.

14. 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. Урядовий кур'єр. 2020. № 236.

15. Про затвердження Порядку реалізації експериментального проекту з верифікації суб'єктів агропромислового комплексу в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2023 року №1132. Урядовий кур'єр. 2023. № 2019

16. Про затвердження переліків товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню, та квот на 2024 рік: постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2023 року № 1402. Урядовий кур'єр. 2023. № 262.

17. Про публічні електронні реєстри: Закон України від 18.11.2021 року. Відомості Верховної Ради України. 2023. № 11. Ст. 27.

18. Про функціонування Державного аграрного реєстру: постанова Кабінету Міністрів України від 2.06.2021 року. Урядовий кур'єр. 2021. № 108.

19. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24.06.2004 року. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 49. Ст. 527.

20. Григор'єва Х. А. Двадцятиріччя Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України»: чи є майбутнє? Аналітично-порівняльне правознавство. 2024. № 2. С. 335 – 344

21. Григор'єва Х. А. Державний аграрний реєстр: чи потрібен спеціальний закон? Правова наука і державотворення в Україні у контексті інтеграційних процесів: матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. (Суми, 24 травня 2024 року) / Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ. Суми: СФ ХНУВС, 2024. С. 126 – 128.