

Чабаненко М. М.,

доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри цивільного, трудового та господарського права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНИХ ПРАВОВІДНОСИН В УКРАЇНІ

LEGAL AND ADMINISTRATIVE FRAMEWORK GOVERNING AGRICULTURAL RELATIONS IN UKRAINE

Досліджуються деякі доктринальні погляди та проблеми підвищення ефективності аграрного законодавства, визначаються адміністративно-правові засади регулювання аграрних відносин в Україні.

Ключові слова: аграрне законодавство, аграрні правовідносини, адміністративно-правове регулювання, державне управління, право продовольчої безпеки.

Исследуются некоторые доктринальные взгляды и проблемы повышения эффективности аграрного законодательства, определяются административно-правовые основы регулирования аграрных отношений в Украине.

Ключевые слова: аграрное законодательство, аграрные правоотношения, административно-правовое регулирование, государственное управление, право продовольственной безопасности.

The author examines some doctrinal views and problems of increasing the effectiveness of agrarian legislation, determines the administrative and legal framework for regulating agrarian relations in Ukraine.

Key words: agrarian legislation, agrarian legal relations, administrative and legal regulation, public administration, food security law.

За останні роки вчені і практики стурбовані ослабленням ролі держави в народному господарстві і поглибленим кризи в аграрній сфері України. Не на всі форми і види державного регулювання, які успішно застосовуються нині в розвинених країнах, зокрема в агробізнесі, можна накласти ситуацію, що склалася сьогодні в Україні, оскільки кожна країна має свої економічні, політичні, національні, природні та інші особливості.

Необхідна адаптація накопиченого зарубіжного досвіду державного регулювання аграрної сфери до сучасної української економіки. Державне регулювання аграрної сфери здатне істотно впливати на організацію й ефективність сільськогосподарського виробництва, умови реалізації продовольчої продукції, відтворювальні процеси в агропромисловому комплексі України в умовах ринкової економіки. Очевидною стає відсутність цілісного системного підходу до аналізу ролі держави в аграрній сфері з погляду ринкових відносин. Важливим є подальше дослідження принципово нових підходів до вдосконалення організаційно-економічного механізму державного управління аграрною сферою.

Проте сучасне аграрне законодавство нині є малоefективним, що, як слушно вказує В.І. Семчик, зумовлюється таким: 1) кризовими явищами в економіці України; 2) недостатньою ефективністю законів, якими регламентуються відносини в галузях господарства; 3) недосконалістю державного управління економічними процесами в країні [1, с. 10]; 4) декларативністю і фінансовою незабезпеченістю правових приписів; 5) наявністю колізій і неузгодженностей, нестабільністю, надто частими змінами й доповненнями; 6) розробкою проектів аграрних законів без участі юристів тощо [2, с. 4]. Складовими

елементами ефективності аграрних законів є державна підтримка виробника сільськогосподарської продукції, стабільність закладених у законах правових норм, своєчасність реагування на неефективність законів, конституційність, відсутність дублювання і прогалин у законі, інформованість громадян про закони, механізм реалізації закону [2, с. 4].

Визначення шляхів підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання аграрних відносин стало метою цієї наукової роботи.

Науково-теоретичним підґрунтам дослідження є наукові джерела представників загальнотеоретичних юридичних наук, зокрема С.С. Алексєєва, М.І. Козюбри, П.О. Недбайла, П.М. Рабіновича, В.М. Селіванова, Є.О. Харитонова та ін.; науки аграрного права – М.І. Козиря, О.О. Погрібного, В.І. Семчика, А.М. Статівки, В.Ю. Юркевича, М.В. Шульги, В.З. Янчука та ін.; науки адміністративного права – Т.О. Коломоєць, О.Л. Соколенко, Р.С. Мельника та ін.

Предмет аграрно-правового регулювання охоплює широке коло зовнішніх суспільних відносин у сфері виробничо-господарської діяльності аграрних товаровиробників, виробництва і реалізації продукції рослинництва і тваринництва, надання виробничо-господарських та інших послуг сільськогосподарським товаровиробникам, фінансово-кредитної діяльності суб'єктів аграрного підприємництва, інноваційної діяльності учасників сільськогосподарського виробництва, сільськогосподарської дорадчої діяльності, державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників, забезпечення соціального розвитку сільської поселенської мережі [3, с. 28]. Дещо інші види зовнішніх відносин в аграрному праві називає М.І. Козир, наводячи серед них (за характером і змістом) такі:

а) відносини у сфері здійснення права власності рухомим і нерухомим майном, що належить учасникам сільськогосподарського виробництва; б) відносини у сфері державної підтримки сільського господарства; в) договірні; г) податкові; д) деліктні; е) відносини у сфері державного регулювання сільського господарства [4, с. 90].

Організаційно-управлінські відносини скла-даються у процесі управління виробничо-госпо-дарською діяльністю сільськогосподарських під-приємств кооперативного і корпоративного типів, державних сільськогосподарських підприємств, а також фермерських та особистих селянських гос-подарств. В організаційно-управлінських відноси-нах, що входять до предмета аграрного права, чітко простежується їх розподіл на зовнішні і внутрішні. Внутрішні організаційно-управлінські відносини регулюються диспозитивними нормами, а також локальними нормативними актами аграрних гос-подарюючих суб'єктів, що є формою вираження локальних норм права, обов'язкових для учасників аграрних правовідносин. Так, традиційно система внутрішньогосподарського управління сільськогосподарськими підприємствами будується на основі принципів самоврядування, демократії і гласності. Зовнішні ж відносини у сфері державного регулю-вання діяльністю сільськогосподарських підпри-ємств урегульовані імперативно. Об'єктом правового регулювання у цій галузі є «вертикальні» відносини, в яких становище суб'єктів визначається на основі відомої формули «влади і підпорядкування».

Російський учений М.М. Веденін стверджує, що організаційно-управлінські відносини в аграрному секторі регулюються нормами аграрного та адміні-стративного права, при цьому останні регулюють лише зовнішні організаційно-управлінські відно-сини сільськогосподарських підприємств. Внутріш-ньогосподарські ж організаційно-управлінські від-носини є прерогативою аграрного права [5, с. 7].

Загалом аграрні організаційно-управлінські від-носини забезпечують оптимізацію процесу сільсько-господарського виробництва за рахунок визначення й усунення неефективних дій у процесі здійснення сільськогосподарської діяльності, застарілих техно-логій, способів використання засобів виробництва тощо, підвищуючи на цій основі продуктивність праці і загальну ефективність виробництва [6, с. 52].

Закріплення за державою регулюючих функ-цій у сфері аграрного підприємництва (норма-тивно-правове регулювання, реєстрації суб'єктів господарювання, державні закупівлі та підтримка, адміністративні методи управління, моніторинг і прогнозування) є одним із пріоритетних принципів адміністративно-правового регулювання аграрних правовідносин в Україні [4, с. 65].

Як зазначає Г.І. Савченко, принцип пріоритет-ності розвитку сільського господарства України спрямований на забезпечення життєздатності сіль-ського господарства, його конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринку, підвищення конкурентоспроможності харчових продуктів та

якості сільськогосподарської продукції, гаранту-вання продовольчої безпеки країни, збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності, оскільки сільське господарство забезпечує продовольчу безпеку та продовольчу незалежність держави [7, с. 144]. Цей принцип нале-жить до визначальних принципів аграрного права, він становить фундамент усіх його інших принципів. Пріоритетність розвитку сільського господарства серед інших галузей економіки зумовлена тим, що саме сільське господарство виробляє сільськогосподарську продукцію, з якої виготовляються незамінні для життєдіяльності людини продукти харчування.

Вважаємо, що зміст цього принципу стано-вить, зокрема, вимога пріоритетності використання земель сільськогосподарського призначення. Адже у ст. 23 «Пріоритетність земель сільськогосподарського призначення» Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. [8] встановлено, що землі, при-датні для потреб сільського господарства, повинні надаватися насамперед для сільськогосподарського використання. Визначення таких земель провадиться на підставі даних державного земельного кадастру. Для будівництва промислових підприємств, об'єктів житлово-комунального господарства, залізниць і автомобільних шляхів, ліній електропередачі та зв'язку, магістральних трубопроводів, а також для інших потреб, не пов'язаних із веденням сільсько-господарського виробництва, надаються переважно несільськогосподарські угіддя або сільськогосподарські угіддя гіршої якості.

Аналізований принцип аграрного права включає вимогу пріоритетної державної підтримки аграр-них товаровиробників. Це положення знайшло своє закріплення у Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р. [9], яким визначено, що ця під-тримка може надаватись у таких формах: а) цінова підтримка (державні аграрні інтервенції, тимчасова адміністративне регулювання цін, тимчасова бюджетна дотація); б) державна підтримка виробни-ків продукції тваринництва (бюджетна тваринницька дотація); в) інші види державної підтримки сільсько-господарських товаровиробників (державні заставні закупівлі зерна, фінансова підтримка суб'єктів гос-подарювання агропромислового комплексу, deregу-ляція українського ринку сільськогосподарської про-дукції, виділення бюджетних субсидій із розрахунку на одиницю оброблюваних угідь, часткове бюджетне відшкодування вартості висіяного високорепродук-ційного насіння сільськогосподарських культур, виконання цільових державних програм, спрямованіх на підвищення родючості ґрунтів, боротьбу із шкідниками та хворобами сільськогосподарських рослин і тварин, ведення сільського господарства на радіаційно забруднених територіях тощо). Пріоритетність державної підтримки саме аграрних товаро-виробників полягає у тому, що наведені форми такої підтримки передбачені законодавством саме для них і не встановлені для суб'єктів господарювання інших галузей економіки.

У вказаному Законі також містяться норми щодо такого елемента принципу пріоритетності розвитку сільського господарства, як аграрний протекціонізм. Його слід розглядати як певну систему пільг і привileїв, що надаються з боку держави вітчизняним аграрним товаровиробникам. В.Ю. Уркевич пропонує аграрним протекціонізмом вважати захист національних аграрних товаровиробників від імпортних виробників, що має полягати у встановленні певних преференцій для перших щодо виробництва й реалізації сільськогосподарської продукції на території України [10, с. 123]. Зміст протекціонізму полягає у тому, що самі заходи державної підтримки надаються виключно вітчизняним виробникам сільськогосподарської продукції.

Аграрне право також має спільні принципи з адміністративним правом, дія яких проявляється під час державно-правового регулювання аграрних відносин (наприклад, це принцип заборони втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування у виробничо-господарську діяльність аграрних товаровиробників).

Одним із різновидів аграрних правовідносин є право продовольчої безпеки, яке врегульовано на таких адміністративно-правових засадах: стабільне забезпечення державою доступності продовольства; забезпечення стійкої продовольчої незалежності держави; гарантування державою належної якості, безпеки та корисності продуктів харчування; забезпечення екологічного благополуччя держави; забезпечення державою ефективного та стабільного функціонування ринку продукції АПК; чітке розмежування повноважень і взаємодії органів державної влади у забезпеченні національної продовольчої безпеки; пріоритетність соціального розвитку сільських територій; урахування обмеженності ресурсів; забезпечення стійких інтеграційних зв'язків між сільським господарством і переробними галузями АПК [11, с. 3].

Аналізуючи відокремлене правове регулювання відносин щодо забезпечення продовольчої безпеки, зазначимо, що сьогодні відповідні норми закріплено у згадуваному вже Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р. [9] (поняття продовольчої безпеки, правові основи здійснення таких заходів державної підтримки сільського господарства, що впливають і на рівень продовольчої безпеки України, як державні аграрні інтервенції, державні заставні закупівлі зерна та інші, що здійснюються Аграрним фондом), а також у Законах України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. [12], «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18 жовтня 2005 р. [13], «Про державний матеріальний резерв» від 24 січня 1997 р. [14], «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 23 грудня 1997 р. [15], «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» від 31 травня 2007 р. [16], «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя

населення» від 24 лютого 1994 р. [17]. В аспекті регулювання відносин із виробництва сільськогосподарської продукції та харчових продуктів, які є основою гарантування продовольчої безпеки, важливі приписи містяться Законі України «Про бджільництво» від 22 лютого 2000 р. [18], «Про зерно та ринок зерна в Україні» від 4 липня 2002 р. [19], «Про насіння і садівний матеріал» від 26 грудня 2002 р. [20], «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них» від 6 лютого 2003 р. [21], «Про молоко та молочні продукти» від 24 червня 2004 р. [22] та ін.

Серед підзаконних нормативно-правових актів щодо забезпечення продовольчої безпеки слід назвати постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання продовольчої безпеки» від 5 грудня 2007 р. [23], адже вона безпосередньо торкається гарантування продовольчої безпеки. Названою постановою було затверджено Методику визначення основних індикаторів продовольчої безпеки, якою встановлено, що індикатори, які характеризують стан продовольчої безпеки держави (регіону), розраховуються за такими основними групами харчових продуктів: хліб і хлібопродукти; картопля; овочі, баштанні; фрукти, ягоди і виноград; цукор; олія; м'ясо і м'ясопродукти; молоко і молокопродукти; риба і рибопродукти; яйця. Індикаторами продовольчої безпеки є: 1) добова енергетична цінність раціону людини, що визначається як сума добутків одиниці маси окремих видів продуктів, які споживаються людиною протягом доби, та їх енергетичної цінності (граничний (пороговий) критерій становить 2 500 ккал на добу, при цьому 55 відсотків добового раціону повинно забезпечуватися за рахунок споживання продуктів тваринного походження); 2) забезпечення раціону людини основними видами продуктів, що визначається як співвідношення між фактичним споживанням окремого продукту та його раціональною нормою; 3) достатність запасів зерна у державних ресурсах, що визначається як співвідношення між обсягами продовольчого зерна у державному продовольчому резерві та обсягами внутрішнього споживання населенням хліба і хлібопродуктів у перерахунку на зерно (граничним (пороговим) критерієм для зазначеного показника вважається його 17-відсотковий рівень, що відповідає 60 дням споживання); 4) економічна доступність продуктів, що визначається як частка сукупних витрат на харчування у загальному підсумку сукупних витрат домогосподарств (граничним (пороговим) критерієм для зазначеного показника вважається його 60-відсотковий рівень); 5) диференціація вартості харчування за соціальними групами, що відстежується у динаміці та розраховується як співвідношення між вартістю харчування 20 відсотків домогосподарств із найбільшими доходами та вартістю харчування 20 відсотків домогосподарств із найменшими доходами; 6) ємність внутрішнього ринку окремих продуктів, що відстежується у динаміці та визначається у натуральному виразі як добуток споживання певного продукту та середньорічної чисельності населення;

7) продовольча незалежність за окремим продуктом, що визначається як співвідношення між обсягом імпорту окремого продукту у натуральному виразі та еміністю його внутрішнього ринку (граничним (пороговим) критерієм для зазначеного показника вважається його 30-відсотковий рівень). У вказаній Методиці визначення основних індикаторів продовольчої безпеки до цих індикаторів не включені такий важливий показник, як безпечність продуктів харчування для здоров'я людини [24, с. 29–30]. У юридичній літературі додатково пропонується критерієм продовольчої безпеки вважати ступінь раціонального застосування країни до міжнародного розподілу праці [25, с. 202].

Рівень продовольчої безпеки можна вважати оптимальним у разі співвідношення вітчизняного та імпортного продовольства на ринку у пропорції 7 до 3 (або 70 і 30% відповідно), доводять учені. Отже, у найзагальнішому вигляді продовольча безпека – це «такий стан економіки, коли не менше 70% основних продуктів харчування виробляє вона сама» [26, с. 4–8].

Постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. [27] було затверджено Державну цільову програму розвитку українського села на період до 2015 року. Основною метою Програми є забезпечення життєздатності сільського господарства, його конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринку, гарантування продо-

вольчої безпеки країни, збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності. Серед підзаконних нормативно-правових актів у сфері забезпечення продовольчої безпеки слід назвати й такі, що визначають правовий статус і компетенцію органів державного регулювання у цій сфері, а також постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку етикетування харчових продуктів, які містять генетично модифіковані организми або вироблені з їх використанням та вводяться в обіг» від 13 травня 2009 р. [28], наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Переліку харчових продуктів, щодо яких здійснюється контроль вмісту генетично модифікованих організмів» від 9 листопада 2010 р., зареєстрований у Міністерстві юстиції України 13 грудня 2010 р. [29].

Висновки. Із викладеного очевидно, що правовий інститут державного регулювання сільського господарства є комплексним, включає до свого складу норми різних галузей права. Адміністративно-правове регулювання аграрного сектора економіки становить сукупність заходів щодо визначення системи органів державного управління, які відають цією складовою частиною народного господарства, прийняття і належного виконання аграрних законів і нормативно-правових актів про сільське господарство, закріплення кола повноважень (компетенції) цих органів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Аграрне законодавство України: проблеми ефективності : [монографія] / за ред. В.І. Семчика. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 1998. – 245 с.
2. Семчик В.І. Фактори впливу на рівень ефективності аграрного законодавства України / В.І. Семчик // Проблеми вдосконалення земельного та аграрного законодавства України: перспективи в ХХІ ст. : матер. Міжнар. наук. конф. (27–28 квіт. 2006 р., м. Біла Церква). – Біла Церква : Білоцерків. держ. аграр. ун-т, 2006. – С. 3–7.
3. Носік В.В. Предмет аграрно-правового регулювання в сучасних умовах: теоретичні аспекти / В.В. Носік // Аграрне право як галузь права, юридична наука і навчальна дисципліна : матер. Всеукр. круглого столу (25 трав. 2012 р.) : зб. наук. пр. / за заг. ред. В.М. Єрмоленка, В.І. Курила, В.І. Семчика. – К. : Вид. центр НУБіП України, 2012. – С. 28.
4. Козырь М.И. Аграрное право России: состояние, проблемы и тенденции развития / М.И. Козырь. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2008. – 280 с.
5. Веденин Н.Н. Аграрное право : [учеб.] / Н.Н. Веденин. – М. : Юриспруденция, 2000.
6. Аграрне право України : [підруч.] / В.М. Єрмоленко, О.В. Гафурова, М.В. Гребенюк та ін. ; за заг. ред. В.М. Єрмоленка. – К. : Юрінком Інтер, 2010.
7. Савченко Г.І. Про систему принципів аграрного права / Г.І. Савченко // Проблеми законності / відпов. ред. В.Я. Тацій. – Х. : Нац. ун-т «ЮАУ», 2011. – Вип. 116. – С. 139–146.
8. Земельний кодекс України № 2768-III від 25.10.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
9. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України № 1877-IV від 24.06.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 49. – Ст. 527.
10. Уркевич В.Ю. Теоретичні проблеми правового регулювання аграрних відносин / В.Ю. Уркевич // Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення : [монографія] / за ред. А.П. Гетьмана та В.Ю. Уркевича. – Х. : Право, 2012. – С. 123–125.
11. Тригуб А.Ю. Адміністративно-правове забезпечення продовольчої безпеки України : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.Ю. Тригуб. – Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2012. – 20 с.
12. Про основи національної безпеки України : Закон України № 964-IV від 19.06.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
13. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року : Закон України № 2982-IV від 18.10.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 1. – Ст. 17.
14. Про державний матеріальний резерв : Закон України № 51/97-ВР від 24.01.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 13. – Ст. 112.
15. Про безпечність та якість харчових продуктів : Закон України № 771/97-ВР від 23.12.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 19. – Ст. 98.
16. Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів : Закон України № 1103-V від 31.05.2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 8. – Ст. 35.

17. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України № 4004-XII від 24.02.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.
18. Про бджільництво : Закон України № 1492-III від 22.02.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 21. – Ст. 157.
19. Про зерно та ринок зерна в Україні : Закон України № 37-IV від 4.07.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 35. – Ст. 258.
20. Про насіння і садивний матеріал : Закон України № 411-IV від 26.12.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 13. – Ст. 92.
21. Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них : Закон України № 486-IV від 6.02.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 15. – Ст. 107.
22. Про молоко та молочні продукти : Закон України № 1870-IV від 24.06.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 47. – Ст. 513.
23. Деякі питання продовольчої безпеки : постанова Кабінету Міністрів України № 1379 від 5.12.2007 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 93. – Ст. 3405.
24. Уркевич В.Ю. Економічна глобалізація та продовольча безпека України: окремі правові питання / В.Ю. Уркевич // Процеси економічної глобалізації та напрямки модернізації правового господарського порядку в Україні: матеріали круглого столу (м. Харків, 26 квіт. 2012 р.) / редкол. Д.В. Задихайло, В.М. Пашков, В.С. Мілаш. – Харків : Юрайт, 2012. – С. 29–30.
25. Білоусов Є.М. Продовольча безпека держави та її аграрна політика / Є.М. Білоусов // Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення : [монографія] / за ред. А.П. Гетьмана та В.Ю. Уркевича. – Харків : Право, 2012.
26. Ульянченко О.В. Залежність продовольчої безпеки країни від забезпеченості аграрної сфери ресурсами / О.В.Ульянченко // Агросвіт. – 2007. – № 9. – С. 4–8.
27. Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року : постанова Кабінету Міністрів України № 1158 від 19.09.2007 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 73. – Ст. 2715.
28. Про затвердження Порядку етикетування харчових продуктів, які містять генетично модифіковані організми або вироблені з їх використанням та вводяться в обіг : постанова Кабінету Міністрів України № 468 від 13.05.2009 р. // Офіційний вісник України. – 2009. – № 37. – Ст. 1240.
29. Про затвердження Переліку харчових продуктів, щодо яких здійснюється контроль вмісту генетично модифікованих організмів : наказ Міністерства охорони здоров'я України № 971 від 9.11.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 98. – Ст. 3506.