

**Курман Т. В.,**  
*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри земельного та аграрного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

## ДЕРЖАВНА АГРАРНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ЯК КАТЕГОРІЯ АГРАРНОГО ПРАВА

### STATE AGRARIAN POLICY OF UKRAINE AS A CATEGORY OF AGRARIAN LAW

Стаття присвячена дослідженню правових засад державної аграрної політики України як основи сталого розвитку сучасного сільськогосподарського виробництва. У статті також здійснено аналіз наукових підходів до визначення поняття державної аграрної політики, на підставі якого сформульовано авторську дефініцію цього поняття як аграрно-правової категорії, виокремлено її юридичні ознаки й елементи.

**Ключові слова:** *державна аграрна політика, сталий розвиток, ознаки державної аграрної політики, елементи державної аграрної політики, сільськогосподарське виробництво.*

Статья посвящена исследованию правовых основ государственной аграрной политики Украины как основы устойчивого развития современного сельскохозяйственного производства. В статье также осуществлен анализ научных подходов к определению понятия государственной аграрной политики, на основе которого сформулирована авторская дефиниция этого понятия как аграрно-правовой категории, выделены ее юридические признаки и элементы.

**Ключевые слова:** *государственная аграрная политика, устойчивое развитие, признаки государственной аграрной политики, элементы государственной аграрной политики, сельскохозяйственное производство.*

The article is dedicated to research of the legal regulation of state agrarian policy as the basis for the sustainable development of modern agricultural production. The article analyzes the scientific approaches to the definition of state agrarian policy on which basis it was formulated the author's definition of this concept as an agrarian and legal category, highlighted its legal features and elements.

**Key words:** *state agrarian policy, sustainable development, features of state agrarian policy, elements of state agrarian policy, agricultural production.*

У сучасних умовах державна аграрна політика виступає одним із пріоритетних складників національної політики України. Вона спрямована на розвиток й подальше ефективне функціонування такого сектору національної економіки, як сільське господарство. Пріоритетність сталого розвитку сільськогосподарства України зумовлюється винятковою значущістю та незамінністю вироблюваної сільськогосподарської продукції в життєдіяльності людини і суспільства. Відповідно до Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 р., затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р., аграрний сектор економіки, базовою складовою частиною якого є сільське господарство, формує продовольчу, у визначених межах економічну, екологічну та енергетичну безпеку, забезпечує розвиток технологічно пов'язаних галузей національної економіки та створення соціально-економічних умов сільського розвитку.

Аграрна та земельна реформи, які були розпочаті ще у 90-х рр. минулого століття і тривають донині, виявили слабкі сторони сільськогосподарського виробництва, проте ще й досі не показали ефективності в забезпеченні розвитку цього виробництва й соціальної сфери села. В Україні досі не вироблено стратегічного бачення перспектив розвитку її аграрного сектору. Державні органи часто діють лише з огляду на конкретні завдання, що ставляться в той чи інший проміжок часу, а питання планування й прогнозування функціонування сільського господарства в їх діяльності відійшли на другий план.

Внаслідок недосконалої державної аграрної політики маємо недостатню ефективність функціонування сільського господарства й окремих його галузей. Так само гостро нині стоять проблеми сталого розвитку сільгоспвиробництва й сільських територій загалом, збереження селянства як одного з прошарків українського суспільства, екологізації аграрного виробництва, підвищення якості та безпечності сільськогосподарської продукції, узгодження національних стандартів якості з вимогами технічних регламентів ЄС і міжнародних норм тощо.

З огляду на це з урахуванням членства України у СОТ, а також перспектив майбутньої євроінтеграції значно підвищується роль держави в забезпеченні ефективного регулювання аграрного сектору економіки, формуванні і проведенні науково-обґрунтованої, системної і стабільної державної аграрної політики, яка за своєю логікою і принципами була б провідною ланкою, стимулюючим чинником на шляху забезпечення сталого розвитку не лише сільськогосподарського виробництва, а й сільських територій та агросфери загалом.

Про актуальність зазначених питань свідчить неабиякий інтерес до цієї проблематики з боку наукової спільноти. Протягом останніх років учені розробляють теоретичні засади забезпечення аграрної політики держави. Важливими із цього приводу є наукові дослідження таких вітчизняних науковців-правників та економістів, як В.І. Андрейцев, В.Г. Андрійчук, Н.О. Багай, О.В. Білінська, О.М. Бородіна, А.П. Гетьман, С.І. Дем'яненко, В.М. Єрмоленко, В.П. Жушман, І.М. Кульчій, О.О. Погрібний,

П.Т. Саблук, В.І. Семчик, О.В. Скидан, А.М. Ста-  
тівка, М.Й. Хорунжий, М.В. Шульга, В.Ю. Уркевич,  
В.В. Юрчишин, В.З. Янчук та ін.

Водночас наявність значної кількості досліджень і публікацій не дає змоги вважати означену пробле-  
му виснаженою, тому що, як вбачається, в наукових  
доробках приділено мало уваги питанням змісту  
й особливостей сучасної аграрної політики України  
як основи сталого розвитку сільськогосподарського  
виробництва. Саме цим і зумовлюється вибір теми  
статті та її актуальність.

**Метою статті** є дослідження державної аграрної  
політики як основи сталого розвитку сільськогоспо-  
дарського виробництва в Україні, а також формулю-  
вання дефініції цієї аграрно-правової категорії, ви-  
окремлення її юридичних ознак і елементів.

Державна аграрна політика як пріоритетний  
складник національної політики держави формуєть-  
ся в тісному взаємозв'язку з економічною, промис-  
ловою, соціальною, податковою політикою тощо,  
оскільки виступає гарантом продовольчої безпеки  
країни, а її виокремлення як порівняно самостійної  
галузі пов'язане зі специфікою сільськогосподар-  
ської діяльності і регулювання аграрних відносин.

При цьому в Україні явно бракує законодавчого  
визначення поняття «державна аграрна політика».  
На відсутність дефініції вказаної правової категорії  
навіть у спеціальному Законі України «Про осно-  
вні засади державної аграрної політики на період до  
2015 р.» звертають увагу й наукові джерела [1, с. 55].  
Водночас питання формування понятійного апарату  
державної аграрної політики не можна недооцінювати,  
оскільки від правильного його розуміння залежить як  
уся подальша стратегія, так і тактика дій, а значить,  
і результативність цієї політики. Як засвідчує світова  
й вітчизняна практика, ігнорування окремих аспектів  
і складників державної аграрної політики, на перший  
погляд навіть незначних, не дає змоги досягти бажаного  
успіху на шляху її реалізації. І, навпаки, виважений і  
системний підхід до формування та проведення аграрної  
політики виступає підґрунтям високоефективного со-  
ціально-економічного розвитку країни й добробуту  
її громадян [2]. Отже, можна констатувати потребу  
у формулюванні дефініції «державна аграрна полі-  
тика», визначенні її ознак, елементів та рівнів.

Державна аграрна політика – це складне, соціаль-  
но-економічне і правове поняття. У такому розумінні  
воно вживається в законодавстві багатьох країн сві-  
ту, хоча дещо по-різному тлумачаться його сутність  
і зміст. Щоб розкрити її сутність і зміст, звернімося  
до етимології. Слово «політика» прийшло з грецької  
мови (politike) й означає: а) діяльність органів дер-  
жавної влади і державного управління та виражає  
соціально-економічну природу певного суспільства  
[3, с. 399]; б) мистецтво управління, свідому діяль-  
ність у політичній сфері, спрямовану на зміцнення  
й реалізацію влади, в якій знаходять своє виражен-  
ня докорінні інтереси соціальних груп-класів, на-  
цій тощо [4]; в) цілеспрямовану діяльність держави  
у взаємовідносинах між різними суспільними група-

ми, державами, народами, пов'язану з боротьбою за  
здобуття й утримання державної влади як знаряддя  
формування й регулювання цих відносин [5].

Державна аграрна політика виступає вагомим  
складником всієї національної державної політики.  
Змістом державної політики охоплюються субстан-  
ціональні (державна влада), особистісні (політич-  
ні суб'єкти), інституційні (уряд та інші інституції)  
і процесуальні компоненти, що взаємодіють із при-  
воду регулюючого впливу на ті чи інші сфери суспі-  
льного життя [6].

У спеціальній науковій літературі дослідника-  
ми зроблено спроби сформулювати визначення ка-  
тегорії «державна аграрна політика». Так, згідно  
з позицією вченого-економіста П.Т. Саблука, аграр-  
на політика держави в найбільш загальному аспекті  
становить собою розробку її владними структурами  
і практичне здійснення значної сукупності правових,  
організаційних, економічних, наукових, соціальних,  
кадрових та інших заходів із метою забезпечення  
такого розвитку аграрної сфери економіки, який по-  
вністю відповідав би продовольчим потребам країни  
[7, с. 5].

М.Й. Хорунжий тлумачить це поняття як комплекс  
заходів із вирішення конкретних економічних про-  
блем, який передбачає використання певних принципів  
регулювання виробництва, використання ресурсів і  
маркетингу продовольчих та промислових товарів,  
організації суспільних відносин на селі [8, с. 75].

Дещо по-іншому трактують розглядувану катего-  
рію А.П. Зінченко, В.І. Назаренко і В.В. Шайкін. На  
їх думку, вона може формулюватися як сукупність  
принципів і дій, які провадить держава з метою ви-  
рішення комплексу проблем, пов'язаних із функці-  
онуванням агропромислового комплексу – власне  
сільськогосподарського виробництва, структур аг-  
робізнесу, ринку сільськогосподарської продукції,  
споживання, розвитку сільських територій та ін.  
[9, с. 75]

З.Б. Алієва вважає, що найбільш точною є така  
дефініція розглядуваної категорії: це об'єктивно зу-  
мовлена закономірностями розвитку економічних  
і соціальних відносин складова частина загальної  
економічної політики держави, спрямована на послі-  
довну реалізацію системи заходів держави задля пе-  
реходу агропромислового виробництва з одного ста-  
ну в інший, що відповідає соціальним, економічним  
та екологічним вимогам суспільства на конкретному  
етапі його розвитку [10].

Учені-правники теж доклали певних зусиль, щоб  
сформулювати поняття державної аграрної полі-  
тики як правової категорії. Приміром, В.М. Єрмо-  
ленко пропонує розглядати її як систему економіч-  
них та організаційно-правових заходів державного  
впливу на аграрні відносини з метою забезпечення  
ведення високоефективного сільськогосподарського  
виробництва і соціального розвитку села [11, с. 30].

В.Ю. Уркевич визначає це поняття як комплекс  
правових, організаційних та економічних заходів,  
що здійснюються органами державної влади та орга-  
нами місцевого самоврядування і спрямовані на під-

вищення ефективності функціонування аграрного сектору економіки, розв'язання соціальних проблем сільського населення з метою гарантування продовольчої безпеки держави, забезпечення комплексного і сталого розвитку сільських територій [12, с. 22].

На думку О.В. Білінської, державна аграрна політика є пріоритетним складником національної політики України, що функціонує у сфері аграрних відносин і є комплексною системою стратегічних і тактичних принципів та заходів, спрямованих на забезпечення продовольчої безпеки держави, сприятливого інноваційно-інвестиційного клімату в аграрному секторі економіки країни і сталого розвитку сільських територій [13, с. 5].

П.О. Рижко під цим поняттям розуміє закріплену в законодавстві систему правових, організаційно-управлінських, економічних, соціальних та інших заходів, спрямованих на розвиток і підвищення ефективності функціонування аграрного сектору економіки, забезпечення продовольчої безпеки держави, а також комплексного і сталого розвитку сільських територій [14, с. 5]. Загалом погоджуючись із наведеним визначенням дослідника, все ж варто зауважити, що не можна державну аграрну політику зводити лише до сукупності заходів, через які вона реалізується. Досліджувана категорія вбачається значно ширшою, вона охоплює і державну аграрну стратегію, і прогнозування, і тактику, і фінансування, в тому числі й сукупність заходів її реалізації. Цю позицію підтримують й у спеціальній літературі. Так, С.А. Карунос, розкриваючи зміст аграрної політики, називає такі її складники: 1) розробка науково обґрунтованих концепцій розвитку аграрного сектора; 2) вжиття заходів із фінансового забезпечення вирішення економічних і соціальних завдань на селі; 3) аграрна стратегія; 4) аграрна тактика [2].

Отже, пропонуємо авторську дефініцію категорії «державна аграрна політика»: це законодавчо врегульована, стабільна, цілеспрямована діяльність органів державної влади, що охоплює комплекс правових, організаційно-управлінських, соціально-економічних, наукових, кадрових та інших заходів, спрямованих на забезпечення сталого розвитку агросфери й гарантування продовольчої безпеки держави.

Із запропонованої дефініції й сутності поняття «державна аграрна політика» можна виокремити її юридичні ознаки, серед яких виділимо такі: а) державна аграрна політика визначається й реалізується за допомогою законів і підзаконних нормативно-правових актів, а також має відповідати нормам Конституції України; б) це стабільна, організована й цілеспрямована діяльність; в) ця діяльність здійснюється органами державної влади у сфері аграрних відносин; г) державна аграрна політика – це не проста сукупність, а органічний комплекс правових, організаційно-управлінських, наукових, соціально-економічних, кадрових та інших заходів; г) її метою є забезпечення сталого розвитку агросфери й гарантування продовольчої безпеки держави.

Треба також наголосити, що державна аграрна політика є комплексним, складним, багатоцільо-

вим явищем, яке має певну структуру, з якої можна виокремити її елементи та рівні. Сутність сучасної аграрної політики держави полягає не тільки у зміцненні і забезпеченні сталого розвитку сільськогосподарського виробництва, його екологізації, забезпеченні розширеного відтворення продукції рослинництва й тваринництва, еколого збалансованого природокористування в процесі сільськогосподарського виробництва, а й у проведенні широкої системи соціальних заходів на селі, що також підкреслює комплексний характер даного явища.

Можна впевнено стверджувати, що державна аграрна політика має два рівні: (а) внутрішній – аграрна політика всередині держави, який, своєю чергою, має два підрівні (загальнодержавний і регіональний), і б) зовнішній або міжнародний – аграрна політика держави на міжнародному аграрно-продовольчому ринку. Серед елементів досліджуваного явища вбачаємо за доцільне виділити: 1) агропродовольчу політику; 2) агроекологічну політику; 3) політику сталого розвитку сільських територій; 4) структурну політику у сфері агробізнесу; 5) політику протекціонізму у сфері сільськогосподарського виробництва; 6) політику підтримання цін і доходів; 7) політику збереження селянства; 8) агроінвестиційно-інноваційну політику; 9) політику у сфері аграрного ринку; 10) політику у сфері сталого сільськогосподарського землекористування; 11) кадрову політику у сільському господарстві та ін. Усі названі елементи мають бути поєднані в рамках державної аграрної політики.

При цьому, як вбачається, ефективність державної аграрної політики України значною мірою залежить від досконалості національного законодавства. Варто погодитися з позицією А.М. Статівки й В.Ю. Уркевича [15, с. 104] стосовно того, що сучасні проблеми функціонування сільського господарства зумовлені багатьма чинниками, серед яких визначальне місце посідає недосконале правове регулювання аграрних відносин, у тому числі й відносин у сфері державної аграрної політики. У зв'язку із цим питання упорядкування й удосконалення аграрного законодавства у цій сфері набувають особливої актуальності.

Термін дії спеціального галузевого Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 р.» мав закінчитися у 2015 р. (як видно з його назви). Водночас цілей, закріплених у названому Законі, ще й досі не досягнуто. Окрім того, нині так і не прийнято нового законодавчого акта, який визначав би основні засади державної аграрної політики України на середньострокову й довгострокову перспективу, а також містив би її основні цілі, як і не пролонговано дію розглянутого нами Закону. Як вбачається, це є суттєвою прогалиною й вадою чинного аграрного законодавства. І це при тому, що у Верховній Раді України зареєстровано кілька законопроектів щодо цього питання, зокрема, № 4945 від 12 липня 2016 р. «Про розвиток сільського господарства та сільських територій у 2017–2022 рр. (інтегральне

село)» і № 8171 від 21 березня 2018 р. «Про основні засади державної аграрної політики та політики сільського розвитку».

Нині основні засади внутрішньої політики у галузі сільського господарства закріплені в Законі України від 1 липня 2010 р. «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», за ст. 7 якого до останніх належать: а) створення умов для відродження українського села, ефективного використання земель сільськогосподарського призначення, б) формування конкурентоспроможного агропромислового комплексу, збільшення його експортного потенціалу, в) гарантування продовольчої безпеки держави, г) забезпечення високого рівня якості сільськогосподарської продукції та продовольства, г) формування прозорого ринку такої продукції та ін.

Головною вимогою до сучасної державної аграрної політики є дотримання комплексного підходу у процесі її розробки і здійснення. Окрім того, євроінтеграційні наміри України вимагають подальшої адаптації національного аграрного законодавства у цій сфері до норм і стандартів Європейського Союзу. Аграрна політика ЄС постійно змінюється, але напрям цих змін є цілком прогнозованим. Україні варто навчитися їх передбачати та вже розпочинати курс наближення вітчизняної аграрної політики до принципів нової САП. Обов'язковою вимогою до аграрної політики, що формується, є також її стратегічна спрямованість, поступальна орієнтація на вирішення в єдності найближчих і більш віддалених – в оглядовій перспективі і навіть поза її межами – потреб, завдань і проблем. Стратегія

має спиратися на чітко визначені етапи й тактику її здійснення, всебічно відпрацьовані правові та соціально-економічні механізми, які б відповідали найвищим критеріям вимогливості до них. Неабиякого значення при цьому набувають прогнозування основних тенденцій сталого розвитку сільськогосподарського виробництва та його окремих галузей, а також розроблення науково обґрунтованих концепцій такого розвитку. В основу сучасної державної аграрної політики України має бути покладено концепцію сталого розвитку. Ця думка підтримується й у спеціальній літературі [16, с. 65], де зазначається, що істотним завданням є створення необхідних економічних, організаційних та правових механізмів реалізації ключових пріоритетів державної аграрної політики, зокрема забезпечення сталого розвитку сільськогосподарського виробництва.

Запровадження концепції сталого розвитку у сферу сільськогосподарського виробництва потребує активної участі держави, у тому числі, вимагає належного законодавчого забезпечення державної аграрної політики України, опрацювання й корегування її мети, завдань, елементів й пріоритетів, а також створення необхідних умов для реалізації її основних напрямів. Саме цим зумовлюється нагальна потреба в удосконаленні законодавства у досліджуваній сфері, законодавчому визначенні поняття, елементів, пріоритетів й основних засад державної аграрної політики України на довгострокову перспективу з урахуванням необхідності забезпечення сталого розвитку сільськогосподарського виробництва й агросфери загалом.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Скидан О. Законодавче забезпечення аграрної політики в Україні: проблемні питання. Право України. 2006. № 4. С. 52–56.
2. Карунос С.А. Зміст, чинники та основні принципи державної аграрної політики. URL: <https://www.pdaa.edu.ua/sites/default/files/nppdaa/2011/01/141.pdf> (дата звернення: 15.08.2018).
3. Словарь иностранных слов. 16 изд-е, испр. / под ред. А.Г. Спиркина. М.: Русск. яз., 1988. 624 с.
4. Что такое политика? URL: <http://luboznaiki.ru/opredelenie/politika.html> (дата звернення: 19.06.2018).
5. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. К.: Юрид. думка, 2007. 652 с.
6. Глотова Е.А. Государственная политика обеспечения продовольственной безопасности современной России (на материалах АПК Приморского края): автореф. дисс. ... канд. полит. наук. Чита, 2011. 20 с.
7. Саблук П. Т. Основні напрями стратегії розвитку АПК України. Економіка АПК. 2004. № 12. С. 5–8.
8. Хорунжий М. Й. Аграрна політика: навч. посіб. К.: КНЕУ, 1998. 240 с.
9. Аграрная политика: учеб. пособ. для студ. вузов, обуч. по аграр. спец. / А.П. Зинченко, В.И. Назаренко, В.В. Шайкин и др.; под ред. А.П. Зинченко. М.: КолосС, 2003. 304 с.
10. Алиева З.Б. Основные направления аграрной политики как важного элемента системы государственного регулирования агропромышленного комплекса. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-napravleniya-agrarnoy-politiki-kak-vazhnogo-elementa-sistemy-gosudarstvennogo-regulirovaniya-agropromyshlennogo-kompleksa> (дата звернення: 21.10.2018).
11. Єрмоленко В.М. Державна аграрна політика: поняття і принципи. Правова політика Української держави: матер. Міжн. наук.-практ. конф., присв. 70-річчю Прикарпат. нац. ун-ту імені В. Стефаника. Т. 1. Івано-Франківськ: Прикарпат. нац. ун-т імені В. Стефаника, 2010. С. 30–32.
12. Уркевич В.Ю. Поняття та сутність державної аграрної політики України. Державна аграрна політика України: проблеми правового забезпечення: моногр. / за ред. В.Ю. Уркевича та М.В. Шульги. К.: Вид. О.М. Ешке, 2014. С. 10–22.
13. Білінська О.В. Правові засади державної аграрної політики України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Х., 2013. 20 с.
14. Рижко П.О. Порівняльно-правовий аналіз форм аграрного підприємництва за законодавством ФРН та України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Х., 2012. 20 с.
15. Статівка А.М., Уркевич В.Ю. «Про проект Закону України «Про сільське господарство України». Підприємництво, господарство і право. 2011. № 8. С. 104–110.
16. Багай Н.О. Законодавче забезпечення державної аграрної політики: окремі проблеми. Пріоритетні напрями розвитку аграрного законодавства і права в сучасних умовах: матер. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 квіт. 2018 р.) / за заг. ред. А.М. Статівки. Х.: Юрайт, 2018. С. 62–67.