

# ПРОБЛЕМИ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА. ЗЕМЕЛЬНЕ ТА АГРАРНЕ ПРАВО

Багай Н.О.

## ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ДЕРЖАВНУ ПІДТРИМКУ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ

УДК 349.42

**Актуальність теми.** Розвиток і підвищення ефективності сільського господарства в сучасних умовах є одним із пріоритетних напрямів державної політики, що базується на принципах аграрного протекціонізму. Законодавче регулювання державної підтримки сільського господарства повинне забезпечувати не лише розвиток виробничої сфери села, але й передбачати заходи щодо підвищення життєвого рівня сільського населення, розвитку сільських територій.

**Стан дослідження.** Проблеми розвитку законодавства про державну підтримку сільського господарства України досліджувались у працях Я.З.Гаєцької-Колотило, О.В.Гафурової, В.Ф.Домбровського, А.В.Духневича, В.М.Єрмоленка, В.П.Жушмана, Т.В.Курман, С.І.Марченко, Л.О.Панькової, О.О.Погрібного, І.П.Сафонова, В.І.Семчика, Я.О.Сидорова, А.М.Стагівки, Н.І.Титової, В.Ю.Уркевича, В.З.Янчука та інших учених. Проте відсутність належних механізмів реалізації законодавчих положень з питань державної підтримки сільського господарства, а також сучасні потреби євроінтеграції передбачають необхідність розробки теоретичних засад подальшого розвитку законодавства у цій сфері.

**Метою статті** є аналіз сучасного законодавчого забезпечення державної підтримки сільського господарства України та ви-

значення основних напрямів вдосконалення цього законодавчого інституту.

Формування окремого законодавчого інституту державної підтримки сільського господарства України було зумовлене пріоритетами сучасної державної аграрної політики та об'єктивними потребами забезпечення продовольчої безпеки держави. Ще в минулому столітті О.О.Погрібний та В.І.Семчик справедливо акцентували увагу на необхідності спрямування аграрної політики держави на підтримку різноманітних форм господарювання на селі [1, с.79-80].

Першим нормативно-правовим актом вищої юридичної сили, який визначав базові завдання щодо державної підтримки сільського господарства, став Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 17 жовтня 1990 року. Характерною рисою цього нормативно-правового акта стало зміщення акцентів у реалізації заходів державної підтримки в бік соціальної сфери села. Із прийняттям цього Закону вперше соціальний розвиток села став самостійним об'єктом правової регламентації, а заходи з державної підтримки села набули законодавчого оформлення.

У 2001 році був прийнятий Закон України «Про стимулювання розвитку сільського господарства України на період 2001-2004 років», яким уперше визначалися на законодавчому рівні економічні методи підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва. Із прийняттям цього Закону в аграрно-правовій науці пов'язують початок другого етапу розвитку законодавства про державну підтримку сільського господарства України [5, с.5].

Сьогодні основним нормативно-правовим актом аграрного законодавства України, що регулює відносини державної підтримки сільського господарства, є Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 року. Цей Закон визначає не лише цілі та завдання державного регулювання сільського господарства, але й містить законодавчі положення, спрямовані на підтримку сфери сільськогосподарського виробництва. Ним визначено основи державної політики у бюджетній, кредитній, ціновій, регуляторній та інших сферах

державного управління щодо стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції та розвитку аграрного ринку, а також забезпечення продовольчої безпеки держави. На думку вчених, цей Закон «починаючи з самої його назви, «пронизаний» протекціоністською державною ідеологією» [2, с. 6].

Законом України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18 жовтня 2005 року серед основних пріоритетів аграрної політики передбачена державна підтримка суб'єктів аграрного сектору шляхом концентрації державних ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку, формування сприятливої цінової, фінансово-кредитної, страхової, податкової та бюджетної політики, забезпечення раціональних внутрішньогалузевих і міжгалузевих економічних відносин.

Поряд із згаданими законодавчими актами діють і інші нормативно-правові акти аграрного законодавства, якими передбачені окремі заходи з державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників (акти, присвячені правовому статусу виробників сільськогосподарської продукції, акти з питань здійснення окремих видів виробничо-господарської діяльності в сільському господарстві тощо). Важливі заходи економічного стимулювання сільськогосподарських товаровиробників передбачаються й актами господарського, податкового та інших галузей законодавства.

Окремо необхідно відмітити важливе значення Закону України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою», із прийняттям якого, як справедливо зауважив А.М.Статівка, було «зроблено ще один крок до вдосконалення правового регулювання відносин із страхування сільськогосподарської продукції та надання державної допомоги аграрним товаровиробникам у названій сфері» [3, с. 15].

Слід погодитися з І.П.Сафоновим, що норми, закріплені в Законах України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001-2004 років», «Про державну підтримку сільського господарства України», «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року», становлять комплексний інститут право-

вого регулювання державної підтримки сільського господарства такої галузі права, як аграрне право України [4, с.6].

Разом з тим, сучасні законодавчі акти з питань державної підтримки сільського господарства не забезпечують належного нормативно-правового регулювання відповідного кола суспільних відносин. З цього приводу справедливо зазначає С.І.Марченко, що «в Україні відсутня законодавча база, в якій було б закріплено поняття державної підтримки товарного сільськогосподарського виробництва, принципи надання державної підтримки та критерії надання різних її видів, встановлено розподіл повноважень органів влади при наданні державної підтримки (регулюючого органу та розпорядників державних коштів), права та обов'язки сільськогосподарських товаровиробників» [5, с.8].

В аграрно-правовій науці визначається поняття державної підтримки сільського господарства. Зокрема, на думку І.П.Сафонова, державна підтримка сільського господарства включає «законодавчо закріплені організаційні, економічні та правові механізми, завдяки яким аграрним товаровиробникам надається державна допомога компетентними органами з метою стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції, розвитку аграрного ринку й забезпечення продовольчої безпеки населення» [4, с.3]. С.І.Марченко визначає державну підтримку товарного сільськогосподарського виробництва як врегульовану нормами права сукупність організаційних, економічних, правових та інших засобів (пільг та переваг), які надаються державою в особі уповноважених органів за рахунок державних ресурсів, або шляхом відмови держави від отримання певних доходів, сільськогосподарським товаровиробникам з метою забезпечення продовольчої безпеки держави, розв'язання соціально-економічних проблем, сприяння соціальному розвитку сільської місцевості, відновлення та підтримання екологічної рівноваги територій [5, с.3].

Ученими виділяються окремі напрями державної підтримки сільського аграрних товаровиробників, що «охоплюють державну підтримку: а) в галузі матеріально-технічного забезпечення аграрних товаровиробників; б) їх доходів через державне регулювання цін на сільськогосподарську продукцію; в) шляхом здійс-

нення державних заставних закупівель; г) через механізми кредитування й дотування аграрних товаровиробників; д) шляхом проведення в життя особливої податкової політики в аграрній сфері; е) у сфері страхування ризиків аграрного виробництва» [4, с.8].

Слід погодитися з висновком А.М.Статівки про те, що правове регулювання державної підтримки вітчизняних товаровиробників має за мету реалізацію двох функцій: забезпечення продовольчої безпеки; створення гарантій для зайнятих у сільському господарстві з урахуванням його специфіки, пов'язаної із сезонністю, залежністю від погодно-кліматичних умов, високою вартістю необхідної виробничої інфраструктури та технологічних процесів щодо використання землі (як засобу виробництва) у порівнянні з вартістю кінцевого продукту [6, с.87].

Як правильно відзначають учені, «в сучасних умовах одним із основних і важливих аспектів ідеології аграрної політики держави стала переорієнтація програм підтримки сільського господарства на програми комплексного розвитку сільських територій» [7, с. 48]. Тому майбутній розвиток законодавства про державну підтримку сільського господарства України в умовах євроінтеграції повинен базуватися на принципах Спільної аграрної політики [8, с. 49-50], що передбачає поступове скорочення прямих субсидій сільськогосподарським товаровиробникам та пріоритет фінансування програм розвитку сільських територій і природоохоронних заходів у сільському господарстві.

Справедливо зазначають науковці, що «політика СОТ не передбачає системи державних дотацій та субсидій, а навпаки, допомога буде здійснюватися конкурентоспроможним галузям виробництва, причому спрямована вона буде на придбання технологій, що дозволяють підвищити якість продукції» [9, с. 119].

В економічній науці форми державної підтримки сільського господарства поділяють на прямі (пряме дотування або ж надання субсидій виробникам сільськогосподарської продукції) та непрямі (наукове обслуговування сільськогосподарських виробництв, пільгове кредитування, встановлення граничних цін на сільськогосподарську продукцію і т.д.) [10, с. 104]. На думку вчених, «в

нинішніх умовах наголос потрібно робити не на прямих дотаціях сільськогосподарським виробникам, а процесі впровадження державою заходів щодо опосередкованого впливу на АПК» [10, с. 105].

Державні витрати згідно з політикою СОТ в межах «зеленої скриньки» можуть здійснюватись у таких напрямках: наукові дослідження, підготовка та підвищення кваліфікації кадрів, інформаційно-консультаційне обслуговування; ветеринарні та фітосанітарні заходи, контроль безпеки продуктів харчування; сприяння збуту сільгосппродукції, у тому числі збирання, обробка та поширення ринкової інформації; удосконалення інфраструктури (будівництво шляхів, електромереж, меліоративних споруд), за винятком операційних витрат на її утримання; утримання стратегічних продовольчих запасів, внутрішня продовольча допомога; забезпечення гарантованого доходу сільгоспвиробникам, удосконалення землекористування тощо; підтримка доходів виробників, не пов'язана з видом і обсягом виробництва; сприяння структурній перебудові сільськогосподарського виробництва; охорона навколишнього середовища; програми регіонального розвитку. Держава, що є членом СОТ, має право фінансувати заходи «зеленої скриньки» в будь-якому обсязі залежно від можливостей свого бюджету.

Тому в сучасній аграрно-правовій науці справедливо відзначається потреба в перегляді існуючих підходів до державної підтримки сільського господарства із врахуванням вимог СОТ та законодавства ЄС та приведення Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» у відповідність до вимог СОТ та ЄС [5, с. 8].

На думку Я.О.Сидорова, «доцільним вбачається прийняття оновленого законодавчого акту у зазначеній сфері, який би охоплював заходи державної підтримки у широкому розумінні (і сільгосптоваровиробників, і сільських територій) та розширював обсяг їх правової регламентації з урахуванням членства України у Світовій організації торгівлі» [11, с. 184]. Л.О.Панькова відзначає, що «єдиним можливим напрямом розвитку законодавства про підтримку сільськогосподарських виробників є формування зако-

нодавчої бази для реалізації «зелених програм» а тому, на думку вченої, потребує змін і доповнень Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» [12, с. 134-135].

Враховуючи тимчасовий характер дії окремих нормативно-правових актів з питань державної аграрної політики, державної підтримки сільського господарства, соціального розвитку села, одним із напрямів розвитку аграрного законодавства є визначення засад державної аграрної політики на довгострокову перспективу, а також розробка й затвердження загальнодержавної програми відродження українського села та розвитку аграрного виробництва, що мала би передбачати як заходи щодо розвитку соціальної сфери села і сталого розвитку сільських територій, так і напрями розвитку та вдосконалення сільськогосподарського виробництва.

Істотною умовою результативності майбутньої загальнодержавної програми відродження українського села та розвитку аграрного виробництва є її відповідність сучасній соціально-політичній ситуації в державі, врахування існуючих економічних можливостей щодо фінансування передбачених нею заходів та забезпечення належного контролю за її виконанням.

Цікавою та обґрунтованою видається також позиція науковців про необхідність розробки Закону «Про сільське господарство», на основі якого «в перспективі розроблялися б основні положення і напрями аграрної політики, приймалися б відповідні підзаконні акти органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування» [7, с.39-40].

Водночас головним напрямом удосконалення нормативно-правового регулювання державної підтримки сільського господарства є інституційна кодифікація законодавства про державну підтримку сільського господарства України шляхом істотного оновлення та розширення сфери дії Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», приведення заходів з державної підтримки сільського господарства у відповідність до вимог СОТ та ЄС.

Одним із важливих завдань у сучасний період залишається створення відповідних економічних, організаційних та правових

механізмів реалізації базових положень законодавства про державну підтримку сільського господарства України.

Висновки. Майбутній розвиток законодавства про державну підтримку сільського господарства України повинен базуватися на законодавчо визначених засадах державної аграрної політики на довгострокову перспективу.

Сучасним напрямом удосконалення нормативно-правового регулювання державної підтримки сільського господарства є інституційна кодифікація законодавства про державну підтримку сільського господарства України шляхом істотного оновлення та розширення сфери дії Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», приведення заходів з державної підтримки сільського господарства у відповідність до вимог СОТ та ЄС.

Важливим завданням у сучасний період є створення необхідних економічних, організаційних та правових механізмів реалізації основних положень Законів України «Про державну підтримку сільського господарства України» та «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві».

Перспективи подальших досліджень вбачаються в розробці пропозицій щодо змісту і структури майбутнього кодифікованого акта з питань державної підтримки сільського господарства України, науковому обґрунтуванні важливих організаційно-економічних та правових заходів, спрямованих на розвиток сільськогосподарського виробництва та сільських територій.

1. Семчик В.І., Погрібний О.О. *Нові аспекти організації сільськогосподарського виробництва* / В.І.Семчик, О.О.Погрібний // *Правова держава*. – 1993. – Вип.4. – С.73-80.
2. *Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України»* / В.М.Єрмоленко, А.М.Статівка, В.Ю.Уркевич; за заг. ред. А.М.Статівки // *Бюлетень законодавства і юридичної практики України*. – 2005. – 10. – 352 с.
3. *Науково-практичний коментар Закону України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою»* / Гетьман А.П., Жушман В.П., Корнієнко В.М. та ін.; за ред. А.М.Статівки. – Х. : Юрайт, 2013. – 432 с.



4. Сафонов І.П. *Правова регламентація державної підтримки аграрних товаровиробників: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.06 / І.П.Сафонов; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 2007. – 20 с.*
5. Марченко С.І. *Організаційно-правові питання товарного сільсько-господарського виробництва в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.06 / С.І. Марченко; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 2008. – 17 с.*
6. *Актуальні проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки України: монографія / О.М.Батигіна, В.П.Жушман, В.М.Корнієнко та ін.; за ред. В.Ю.Уркевича та М.В.Шульги. – Х.: «Шевченко С.О.», 2013. – 326 с.*
7. *Актуальні питання аграрного права України: теорія і практика / Статівка А.М., Уркевич В.Ю., Корнієнко В.М. та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф. А.М.Статівки. – Х.: Вид-во «ФІНН», 2010. – 240 с.*
8. Осташко Т.О. *Сільське господарство в умовах СОТ і ЄС / Т.О.Осташко. – К.: Інститут сільського розвитку, 2005. – 70 с.*
9. Чевичалова Ж.В. *Аграрний сектор економіки країни в умовах СОТ / Ж.А.Чевичалова // Сучасні проблеми аграрного і природоресурсового права: міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 30-31 жовтня 2009 р.): зб. наук. пр.; за заг. ред. В.М.Єрмоленка та ін. – К.: ІРІДУМ, 2009. – С.118-120.*
10. Берlach Н.А. *Сучасний стан та основні напрями державної підтримки сільського господарства України / Н.А.Берlach // Часопис Київського університету права. – 2009. – №3. – С. 104-108.*
11. Сидоров Я.О. *Розвиток аграрних правовідносин у сфері державної підтримки сільського господарства в сучасних умовах світової економічної інтеграції / Я.О.Сидоров // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – №3-2. С.182-184.*
12. *Проблеми розвитку аграрного та земельного права України: монографія / В.І.Семчик, П.Ф.Кулинич, В.М.Єрмоленко та ін.; за ред. В.І.Семчика, П.Ф.Кулинича. – К.: Ред. журн. «Право України»; Х.: Право, 2014. – 372 с.*

**Багай Н.О. Законодавство про державну підтримку сільського господарства України: проблеми розвитку.**

Стаття присвячена аналізу сучасного законодавства про державну підтримку сільського господарства України. Автором виділено основні проблеми сучасного законодавчого забезпечення державної підтримки аграрного сектора економіки. Обґрунтовано висновки щодо подальшого розвитку законодавства про державну підтримку сільського господарства України.

**Ключові слова:** аграрне законодавство, державна підтримка, сільське господарство, законодавство про державну підтримку сільського господарства.

**Багай Н.О. Законодательство о государственной поддержке сельского хозяйства Украины: проблемы развития.**

Статья посвящена анализу современного законодательства о государственной поддержке сельского хозяйства Украины. Автором выделены основные проблемы современного законодательного обеспечения государственной поддержки аграрного сектора экономики. Обоснованны выводы о дальнейшем развитии законодательства о государственной поддержке сельского хозяйства Украины.

**Ключевые слова:** аграрное законодательство, государственная поддержка, сельское хозяйство, законодательство о государственной поддержке сельского хозяйства.

**Bagay N.O. Legislation about state support of agriculture of Ukraine: problems of the development.**

The article analyzes the current legislation about state support of agriculture of Ukraine. The author determines the main problems of modern legislative ensuring of state support for the agricultural sector. Conclusions on further development of the legislation about state support of agriculture of Ukraine are grounded.

The author states that the formation of a separate legal institution of state support of agriculture of Ukraine was caused by the priorities of modern state agrarian policy and objective needs of ensuring the state's food security.

It is noted that today the main legal act of the agrarian legislation of Ukraine regulating the relations of state support for agriculture is the Law of Ukraine 'On State Support of Agriculture of Ukraine' dated 24 June 2004. This law determines not only the goals and tasks of state regulation of agriculture, but also contains legislative regulations aimed to support agricultural production. It defines the foundations of state policy in budget, credit, pricing, regulatory and other spheres of public administration aimed to stimulate agricultural production, agrarian market development and ensuring of food security.

It is predicted that the future development of legislation about state support of agriculture of Ukraine in terms of the European integration should be based on the principles of the Common agricultural policy which provides for a gradual reduction in direct subsidies to agricultural producers and the priority of financing the programs of rural development and environmental measures in agriculture.

The opinion about the expediency of the institutional codification of the legislation about state support of agriculture is grounded through significant renovation and expansion of the scope of the Law of Ukraine «On State Support of Agriculture of Ukraine», bringing the measures of state support of agriculture in line with the requirements of the WTO and the EU.

**Keywords:** agrarian legislation, state support, agriculture, legislation about state support of agriculture.