

УДК 349.42

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Татьяна ЩЕТИНИНА,

кандидат исторических наук, доцент кафедры бизнес-администрирования и права
Полтавской государственной аграрной академии

SUMMARY

The article presents a theoretical study of the legal regulation of the state agrarian policy of Ukraine. The process of formation of the state agrarian policy and the securing of its main provisions in the current legislation of the country. Analyzes the major provisions of the regulatory-legal acts on the essence of the state agrarian policy. Deals with the definition of agricultural policy, its strategic priorities, principles and objectives. Turns out the key goals of the state policy in the agricultural sector. Highlights the problems of legal support of the creation of agricultural clusters in Ukraine.

It is proved that the law of Ukraine on state agrarian policy should respond to changes in socio-economic life of the country, to display the rational unity of the state and market approaches to the regulation of the agrarian sector.

Key words: state agricultural policy, legal regulation of agricultural policy, agricultural sector, cluster

АННОТАЦИЯ

В статье проводится теоретическое исследование правового регулирования государственной аграрной политики Украины. В этом исследовании рассмотрен процесс формирования государственной аграрной политики и закрепление её основных положений в нормах действующего законодательства страны. Анализируются основные положения нормативно-правовых актов о сущности государственной аграрной политики. Раскрывается определение аграрной политики, её стратегических задач, принципов и целей. Выясняются основные цели реализации государством политики в аграрной сфере. Освещаются проблемы правового обеспечения создания аграрных кластеров в Украине.

Обосновано, что законодательство Украины о государственной аграрной политике должно реагировать на изменения социально-экономической жизни страны, отображать рациональное единение государственного и рыночного подходов к регулированию аграрной сферы.

Ключевые слова: государственная аграрная политика, правовое регулирование аграрной политики, аграрный сектор, кластер

Постановка проблемы. Существенные преобразования социально-экономической жизни Украины в значительной мере повлияли на аграрную сферу. Результаты этих трансформаций не всегда имели позитивный характер, а некоторые из них, как например земельная реформа, так и не были завершены. С целью создания единого подхода к решению концептуальных задач в аграрной сфере были разработаны и законодательно закреплены основы государственной аграрной политики. Как и государственная политика в целом, аграрная политика предполагает наличие стратегических целей, призвана решать тактические задачи на пути осуществления основных положений. Государственная аграрная политика Украины призвана способствовать развитию сельского хозяйства, земельных отношений, влиять на качественные преобразования в состоянии сельских территорий и уровня жизни их населения.

Состояние исследования проблемы. Проблемы, связанные с разработкой теоретических положений и разрешением практических задач государственной аграрной политики, носят комплексный характер и привлекли внимание исследователей в области экономики, права, государственного управления. В первую очередь отметим фундаментальные научные наработки в этой области учёных-правовиков В.П. Жушмана, А.А. Погрибного, В.Ю. Уркевича, В.З. Янчука. Полномасштабное понимание современных проблем аграрной политики Украины не возможно без ознакомления с научными работами целого ряда отечественных экономистов: В.Г. Бельского, О.Н. Онищенко, О.В. Скидана, П.Т. Саблука, М.О. Хорунжия, В.В. Юрчишина.

Несмотря на такую глубокую проработку проблематики аграрной политики, всё же остаются отдельные вопросы, требующие дополнительного внимания.

Целью статьи является анализ отдельных нормативно-правовых актов, раскрывающих понятие, принципы и основные направления реализации государственной аграрной политики Украины на современном этапе.

Изложение основного материала. Современные тенденции развития экономики Украины подчёркивают ведущую роль сельскохозяйственной отрасли. Приоритетным для государства становится создание конкурентного аграрного производства, учитывающего интересы устойчивого развития сельских территорий. Такие масштабные задачи системного и концептуального характера нашли отражение в нормах Закона Украины «Об основах государственной аграрной политики до 2015 года», принятом 18 октября 2005 г. На наш взгляд, необходимо обратиться к базовым положениям данного закона именно в текущем 2015 году, который, по сути, должен подытожить результаты десятилетней работы аграриев и государственных институтов по осуществлению аграрной политики.

Отметим, что указанный законодательный акт сформировал базовые положения о государственной аграрной политике. До принятия данного Закона учёными предпринимались неоднократные попытки сформулировать теоретические основы аграрной политики государства, которая в подавляющем большинстве работ рассматривалась как комплекс мер социально-экономического характера, направленных на развитие сельского хозяйства и земельных отношений. Учёные-экономисты указывали, что аграрная

политика – это совокупность научно обоснованных целей и концепций о тенденциях развития сельского хозяйства и связанных с ним отраслей на определённом историческом этапе жизни страны. В полномасштабное понятие аграрной политики входит также наличие определённых хозяйственных структур, способных обеспечить реализацию этих идей, а также функционирование соответствующего хозяйственного механизма, который бы материально стимулировал управленческие структуры и сотрудников реализовывать их [1, с. 78]. Н.И. Хорунжий определяет государственную аграрную политику как составную часть общей экономической политики Украины, направленной на преодоление кризисной ситуации в агропромышленном производстве, создание социально-экономических условий жизни и деятельности украинского крестьянства на уровне развитых стран мира, обеспечение конкурентного агропромышленного производства на мировом аграрном рынке [2, с. 34].

В исследованиях, посвященных государственной аграрной политике, учёными не только раскрыта суть понятия, но и определено место аграрной политики в общегосударственных преобразованиях. Так, Г.Н. Запша указывает, что государственная аграрная политика, будучи управленческой деятельностью стратегического уровня, выступает в качестве предпосылки повышения социально-экономической результативности аграрных преобразований [3].

Непосредственно Закон Украины «Об основах государственной аграрной политики до 2015 года» не содержит определения аграрной политики. Этот недочет в законодательстве был сразу же отмечен исследователями. Так, О.В. Скидан, кроме отсутствия базового понятия, указывает, что основные приоритеты аграрной политики, задекларированные в ст.3 Закона, охватывают исключительно вопросы развития сельского хозяйства [4, с. 55]. Такая узость в подходе противоречит положениям самого Закона, в котором главной стратегической целью государственной аграрной политики названо гарантирование продовольственной безопасности. Обеспечение последней предполагает, кроме развития сельского хозяйства, и такие составляющие, как заготовка, переработка, реализация продовольствия, обеспечение его качества и безопасности продуктов питания. Обращает на себя внимание тот факт, что за прошедшее десятилетие законодателями так и не были ликвидированы столь явные пробелы.

Отметим, что отсутствие определения аграрной политики на законодательном уровне не помешало вынести само это понятие в название украинского профильного ведомства – Министерство аграрной политики [5], а с 2011 года – Министерство аграрной политики и продовольствия [6]. В Положении о министерстве, вне зависимости от редакции, аграрная политика выступает ведущим, но далеко не единственным направлением в работе. Сформулировано, что основным заданием Минагрополитики Украины является формирование и обеспечение реализации государственной аграрной политики, направленной на развитие агропромышленного комплекса и обеспечение продовольственной безопасности страны.

Возвращаясь к содержанию Закона Украины «Об основах государственной аграрной политики до 2015 года», отметим, что в его нормах детализированы основные принципы, составляющие, стратегические цели, пути реализации и критерии оценки результатов аграрной политики. Это дало возможность исследователям сформулировать определение аграрной политики как комплексной системы

стратегических и тактических принципов, целей, способов и методов научно-методического, социально-экономического, правового, экологического и организационного характера, направленной на гарантирование продовольственной безопасности страны и устойчивое развитие сельских территорий [7, с. 161].

Кроме того, нормы Закона позволили чётко определить круг объектов, на которые распространяется сила действия принципов аграрной политики. Это не просто обобщённое понятие «сельскохозяйственные товаропроизводители», а конкретизированные составные части сложнейшего механизма аграрной политики, а именно: собственно само сельское хозяйство, пищевая промышленность и переработка продукции сельского хозяйства, аграрная наука и образование, социальная сфера села, их материально-техническое и финансовое обеспечение [8].

С целью практической реализации норм Закона Кабинетом Министров Украины в 2007 году была утверждена «Государственная целевая Программа развития украинского села до 2015 года» [9]. Учитывая прямую и логичную взаимосвязь норм Закона и положений Программы, нельзя не обратить внимания на тот факт, что в самой Программе мы не встретим упоминания о государственной аграрной политике. Бесспорно, целевой характер Программы обусловил её рамки проблематикой развития украинского села, но напомним, что устойчивое развитие сельских территорий, создание благоприятных условий для жизнедеятельности и повышения благосостояния населения указаны Законом в числе приоритетных задач государственной аграрной политики Украины. В этой связи было бы оправдано подчеркнуть в Программе, что развитие села является органической частью аграрной политики государства.

В то же время в Программе сформулировано понятие продовольственной безопасности государства как защищённости жизненных интересов человека, которое выражается в гарантировании государством беспрепятственного доступа человека к продуктам питания с целью поддержки жизнедеятельности (раздел III Программы «Развитие аграрного рынка»). А, как уже отмечалось выше, главной стратегической целью государственной аграрной политики названо гарантирование продовольственной безопасности. Таким образом, и этот элемент Программы, целесообразность и значимость которого не вызывает сомнений, оказывается вырван из контекста государственной аграрной политики. Авторами Программы лишь однажды упоминается государственная политика, без уточняющей привязки к аграрной сфере, в контексте решения вопросов охраны земель, повышения плодородия грунтов и обеспечения экологической безопасности сельских территорий. Об аграрной политике не было упомянуто и в подпункте «Этапы осуществления и контроль над исполнением Программы», которым определялись хронологические рамки реализации данной Программы в период с 2008 года по 2015 год. Учитывая, что конечная дата установлена Законом Украины «Об основах государственной аграрной политики до 2015 года», соотнесение этапов реализации Программы с положениями о государственной аграрной политике было бы целесообразно. Таким образом, нормативно-правовой акт, призванный способствовать реализации основных принципов и задач государственной аграрной политики, оказался лишён даже упоминаний о ней.

Важнейшее значение для развития теоретических положений о политике в аграрной сфере и формирования механизмов её реализации на практике имеют определённые

в Законе приоритетные задачи государственной аграрной политики, а именно:

- совершенствование государственной системы управления земельными отношениями и сельскохозяйственным землепользованием;
- активизация государственной поддержки сельскохозяйственного производства;
- поддержка устойчивого развития сельских территорий, создание благоприятных условий для жизнедеятельности и повышения благосостояния населения;
- возрождение кооперативного движения на селе;
- развитие аграрных кластеров.

Определение стратегических задач аграрной политики позволило углублённо исследовать эти направления. Так, например, Министерством экономики была разработана (но так и не принята в качестве нормативного акта) Концепция создания кластеров в Украине [10], в которой описаны, в том числе, и вопросы кластеризации аграрного сектора украинской экономики. Но, как отмечают исследователи, прогрессивность кластерного подхода нивелируется рядом негативных моментов, и в первую очередь правового характера. К.С. Богомолова прямо указывает на отсутствие нормативного определения понятия «кластер», его видов (отметим, что Концепция определяла кластер как группу географически локализованных взаимосвязанных компаний, поставщиков оборудования, комплектующих, специализированных производственных услуг, инфраструктуры, научно-исследовательских центров, вузов и других организаций, взаимодополняющих друг друга для достижения конкретного хозяйственного эффекта и усиливающих конкурентные достижения отдельных компаний и, соответственно, кластера в целом); отсутствие достаточного информационного обеспечения создания и функционирования кластеров в Украине; недостаточную заинтересованность малых и средних предприятий объединяться в крупные производственные системы; небольшой опыт функционирования кластеров в Украине; отсутствие инвесторов в связи с инвестиционной непривлекательностью регионов [11]. В исследовании о правовых аспектах развития конкурентоспособности продукции украинских сельхозтоваропроизводителей Я. Самсонова указывает: «В Украине существуют лишь единичные примеры практического создания и функционирования аграрных кластеров, которые преимущественно создаются по инициативе товаропроизводителей и основаны на базе опыта, заимствованного ими из мировой практики кластерного развития. Примером является украинско-румынский «Первый аграрный кластер» по выращиванию плодово-ягодной продукции и развитию садоводства, созданный в Черновицкой области, основной задачей которого является реализация взаимодействия между предприятиями-производителями, инспекторами по сертификации, транзитёрами и потребителями продукции» [12].

Объективная необходимость дальнейшего системного развития сельского хозяйства привела к принятию Кабинетом Министров Украины Стратегии развития аграрного сектора экономики на период до 2020 года [13]. В документе отмечалось, что в сфере формирования и реализации государственной аграрной политики развитие аграрного сектора происходит сообразно ряду принципов, а именно:

- приоритетность аграрного сектора в общегосударственной экономической политике;
- обеспечение продовольственной безопасности в условиях глобализации; использование инструментов стра-

тегического управления развитием аграрного сектора и оперативного влияния на конъюнктуру рынка;

- применение дифференцированных подходов к созданию условий для государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей в зависимости от установленных законодательством критериев их деятельности;
- ориентация на поддержку развития кооперации с использованием кластерной модели;
- развитие саморегулирования в аграрном секторе, делегирование государством отраслевым, профессиональным и территориальным объединениям части полномочий по регулированию аграрного рынка, в том числе и в части осуществления контроля за качеством и безопасностью отечественной сельскохозяйственной продукции;
- формирование у сельскохозяйственных товаропроизводителей позитивных долгосрочных ожиданий;
- создание условий для внедрения наиболее продуктивных, ресурсоёмких и энергоэффективных средств производства и технологий;
- стимулирование сельскохозяйственных товаропроизводителей к рациональному аграрному природопользованию;
- развития сельского хозяйства с учётом региональных условий.

Как видим, при разработке принципов реализации государственной аграрной политики в Стратегии продолжена ориентация на использование кластерной модели. Однако здесь кластерный подход уже планируется применять не к аграрной сфере в целом, а в контексте поддержки развития кооперации.

Однако, несмотря на такой исчерпывающий перечень принципов развития аграрного сектора, документ был критически оценен специалистами в области права, экономики, аграриями-практиками. Г.Н. Запша в одной из своих статей в табличной форме показывает несоответствие положений Закона Украины «Об основах государственной аграрной политики до 2015 года» и Стратегии развития аграрного сектора экономики на период до 2020 года [3]. В Стратегии, как до этого в Государственной целевой Программе развития украинского села до 2015 года, упорно избегают упоминания о государственной аграрной политике, за исключением принципов развития аграрного сектора. Кроме того, Стратегия расширяет, пусть и не значительно – всего на пять лет – временные рамки процессов преобразования в аграрной сфере.

Анализ законодательства Украины об основах государственной аграрной политики позволил учёным выявить ряд просчётов. Так, О.В. Билинская указывает на необходимость принятия нового нормативно-правового акта, который бы продлил и временные рамки аграрных преобразований ещё на десять лет, до 2025 года [14]. Исследовательница предлагает в первую очередь разработать и принять Концепцию государственной аграрной политики, которую бы одобрила Верховная Рада Украины, а лишь потом на её основе принимать новый закон.

Выводы. Таким образом, государственная аграрная политика выступает неотъемлемой составляющей национальной политики Украины, что обусловлено значимостью аграрного сектора в экономике страны. Сохраняет свою актуальность развитие сельских территорий, призванное обеспечением надлежащий уровень жизни для украинского крестьянства как основного носителя национальной идентичности. При всей бесспорности значения государственной аграрной политики остаётся целый ряд нерешённых

проблем в отношении её правового регулирования. На протяжении десяти лет с момента принятия Закона Украины «Об основах государственной аграрной политики до 2015 года» так и не было закреплено понятие государственной аграрной политики. В свою очередь разработанные правительством целевые программы развития аграрной сферы, в которых практически отсутствуют упоминания об аграрной политике, выглядят вырванными из контекста целостной государственной стратегии. Необходимость комплексного всеохватывающего подхода к решению задач в области сельского хозяйства даёт основание говорить о потребности разработки Концепции государственной аграрной политики Украины, существенном расширении временных рамок. Дальнейшего развития требуют и отдельные направления аграрной политики концептуального характера, такие как формирование кластеров в аграрной сфере.

Список использованной литературы

1. Саблук П.Т. Сучасна аграрна політика України : проблеми становлення / П.Т. Саблук, І.І. Лукинов, В.В. Юрчишин, В.Я. Амбросов, І.Ф. Баланюк. – К. : Б. в., 1996. – 664 с.
2. Хорунжий М.Й. Аграрна політика : [навчальний посібник] / М.Й. Хорунжий. – К. : КНЕУ, 1998. – 240 с.
3. Запша Г.М. Державна аграрна політика як передумова підвищення соціально-економічної результативності аграрних перетворень в Україні / Г.М. Запша // Вісник Харківського національного аграрного університету ім. В.В. Докучаєва. Серія «Економічні науки». – 2014. – № 3. – С. 141–151 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Vkhnau_ekon_2014_3_19.pdf&P21DBN=UJRN.
4. Скидан О. Законодавче забезпечення аграрної політики в Україні : проблемні питання / О. Скидан // Право України. – 2006. – № 4. – С. 52–56.
5. Положення про Міністерство аграрної політики України : Указ Президента України від 7 червня 2000 року № 772/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mdoffice.com.ua/pls/MDOoffice/MDODOc.FindHelp?p_file=42&p_page=183#undefined.
6. Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України : Указ Президента України від 23 квітня 2011 року № 500/2011; редакція від 19 квітня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/500/2011>.
7. Роздайбіда О.В. Економіко-правові аспекти державної аграрної політики України / О.В. Роздайбіда, О.В. Білінська // Вісник Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого. – 2010. – № 3. – С. 152–161.
8. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року : Закон України від 18 жовтня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2982-15>.
9. Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1158 ; редакція від 4 грудня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP071158.html.
10. Концепція створення кластерів в Україні від 29.08.2008 р. // Міністерство економіки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/printable>.
11. Богомолова К.С. Роль кластерів у підвищенні конкурентоспроможності аграрного сектора / К.С. Богомолова // Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства ім. Петра Василенка. – 2014. – Вип. 150. – С. 91–100 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vkhdtusg_2014_150_13.pdf.
12. Самсонова Я.О. Правові засади розвитку конкурентоспроможного сільськогосподарського виробництва як основного напрямку державної аграрної політики України / Я.О. Самсонова // Теорія і практика правознавства. – 2014. – № 2(6). – С. 1–12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/el_zbirk/2.2014/17.pdf.
13. Про схвалення Стратегії розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2013 р. № 806-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR130806.html.
14. Білінська О.В. Правові засади державної аграрної політики України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / О.В. Білінська. – Х. : Національний університет «Юридична академія імені Ярослава Мудрого», 2013. – 19 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mydisser.com.ua/catalog/view/6/347/13859.html>.