

УДК 349.422

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313.2019.7.11>**Христина Григор'єва**

канд. юрид. наук, докторант,

доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права

Національного університету «Одеська юридична академія»

СПІВВІДНОШЕННЯ ПРАВОВИХ КАТЕГОРІЙ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА ТА ДЕРЖАВНОЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті досліджуються теоретично-правові та законодавчі проблеми співвідношення аграрно-правових категорій державної підтримки сільського господарства та державної аграрної політики. У зв'язку з відсутністю легальних дефініцій аналізованих термінів запропоновано їх авторські визначення. Під державною аграрною політикою розуміється комплекс взаємопов'язаних цілеспрямованих заходів уповноважених органів держави, що має на меті здійснювати стратегічний вплив та формувати певну парадигму розвитку аграрних відносин, відповідно до якої відбувається гарантування продовольчої безпеки, підтримання стабільності доходів товарних виробників сільськогосподарської продукції, охорона навколишнього природного середовища під час здійснення сільськогосподарської діяльності, соціальний розвиток села. Державна підтримка сільського господарства визначається автором як закріплена у законодавстві система заходів організаційного, фінансового та інформаційно-консультативного характеру, що здійснюються уповноваженими державними органами та іншими суб'єктами стосовно суб'єктів аграрного господарювання на виконання основних завдань аграрної політики з метою гарантування продовольчої безпеки, утворення стабільного середовища існування товарних виробників сільськогосподарської продукції, охорони навколишнього природного середовища під час здійснення сільськогосподарської діяльності, соціального розвитку села. Виявлено плюралізм наукових підходів до розуміння співвідношення аналізованих категорій державної аграрної політики та державної підтримки сільського господарства. Запропоновано власне бачення співвідношення вказаних понять, відповідно до якого державна підтримка сільського господарства розуміється автором як спосіб реалізації державної аграрної політики. При цьому доводиться, що законодавче забезпечення правових засад державної аграрної політики та державної підтримки сільського господарства мають бути розмежовані.

Ключові слова: державна підтримка сільського господарства, аграрний протекціонізм, державна аграрна політика, аграрне право, продовольча безпека.

Постановка проблеми. Реєстрація законопроекту «Про основні засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку» № 9162 від 04.10.2018 [1] вкотре актуалізує питання щодо правового регулювання агрополітичних відносин в Україні. Вивчення змісту запропонованого законопроекту демонструє значну увагу його авторів до питань державної підтримки сільського господарства, однак при цьому чіткого і зрозумілого співвідношення цих понять не містять ні чинне законодавство, ні представлений законопроект. У зв'язку з цим виникає гостра потреба у своєчасному науковому дослідженні відповідного питання з метою оцінки досконалості положень законопроекту, а також доповнення теоретичного доробку вітчизняної аграрно-правової науки.

Аналіз останніх досліджень. Слід визнати, що правовій проблематиці законодавчо-

го забезпечення державної аграрної політики присвячено значну кількість наукових робіт. Зокрема, у цьому напрямку працювали О. В. Білінська, В. М. Єрмоленко, С. О. Костенко, Т. В. Курман, В. В. Носік, А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич та інші учені. Дослідженню правових питань державної підтримки сільського господарства присвячено ще більшу кількість публікацій. Найбільш відомими дослідниками цих правових проблем можна назвати О. В. Гафурову, А. В. Духневича, В. П. Жушмана, Т. О. Коваленко, П. Ф. Кулиничу, С. І. Марченко, І. П. Сафонова, В. І. Семчика, С. І. Сиволюцьку та інших науковців. Однак при цьому зазначені та інші вчені у своїх наукових розвідках часто не зупиняються окремо на питанні щодо співвідношення понять державної підтримки сільського господарства та державної аграрної політики, вживаючи ці поняття як

дещо апіорі зрозуміле. Проте аналіз наукових позицій із цього приводу вказує на значний плюралізм думок та потребу у більш спеціалізованому дослідженні.

Метою свого дослідження ми бачимо встановлення співвідношення правових категорій державної підтримки сільського господарства та державної аграрної політики у контексті їх законодавчого забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Обидва аналізовані нами поняття – державна підтримка сільського господарства та державна аграрна політика – позбавлені легальних дефініцій, що суттєво впливає на якість правового регулювання відповідних відносин в Україні. Незважаючи на те, що у фаховій літературі сформульовано досить значну кількість визначень державної аграрної політики, здебільшого така дефініція будується на двох основних ознаках: а) це діяльність, комплекс заходів, вплив, тобто активні та цілеспрямовані дії уповноважених органів; б) спрямовані на гарантування продовольчої безпеки та сталого розвитку сільських територій [2, с. 191; 3, с. 13; 4, с. 4], соціального розвитку села [5, с. 30] або сталого розвитку агросфери [6, с. 7]. На нашу думку, державна аграрна політика як стратегічна парадигма державного впливу на аграрні відносини в країні не може обмежуватися лише вирішенням проблем продовольчого забезпечення та розвитку сільських територій, незважаючи на їхню глобальність та важливість для сучасної України. Якщо розуміти аграрну політику так вузько, то вона втрачає свою особливість та відокремленість, перетворюючись на політику продовольчого забезпечення (частина економічної політики) та складову частину політики регіонального розвитку. На нашу думку, державна аграрна політика є комплексним явищем, а її визначення повинно відображати це.

Ми вважаємо, що під *державною аграрною політикою* має розумітися комплекс взаємопов'язаних цілеспрямованих заходів уповноважених органів держави, що має на меті здійснювати стратегічний вплив та формувати певну парадигму розвитку аграрних відносин, відповідно до якої відбувається гарантування продовольчої безпеки, підтримання стабільності доходів товарних виробників сільськогосподарської продукції, охорона навколишнього природного середовища під час здійснення сільськогосподарської діяльності, соціальний розвиток села. Якщо детальніше розглядати запропоноване нами визначення, помітно, що основна мета державної аграрної політики – це або підтримання наявної, або запровадження нової парадигми розвитку аграрних відносин у країні. Для нашої держави нині актуальними та найбільш важ-

ливими ознаками бажаної парадигми розвитку аграрних відносин є:

- забезпечення населення доступним продовольством у необхідній кількості та якості (гарантування продовольчої безпеки). Цей аспект відображає споживчі потреби населення країни та необхідність задоволення базових життєвих потреб громадян;

- формування стабільного середовища існування та функціонування для виробників сільськогосподарської продукції, оскільки саме вони є найбільш вразливими, а їхня діяльність завжди зберігає ризиковий характер. Треба підкреслити, що ця ознака нової парадигми розвитку аграрних відносин не може ототожнюватися лише з державною підтримкою, адже полягає у формуванні такого правового забезпечення, таких організаційних та інституційних зв'язків, які б могли автономно підтримувати стабільність виробника. Йдеться, наприклад, про поширення сільськогосподарської кооперації, утворення ефективних аграрних кластерів тощо;

- екологічнобезпечна діяльність в аграрному секторі економіки. Ця ознака покликана урівноважувати економічну і продовольчу потреби, оскільки останні спрямовані на активне використання природних ресурсів;

- соціально розвинуті сільські території, що формують комфортне місце проживання та праці для сільського населення держави. Соціальний складник державної аграрної політики є необхідною і невід'ємною її частиною, оскільки без гуманістичного вектору розвитку вона перетворюється у звичайний напрям економічної політики держави. У цьому аспекті нам дуже імponує запроваджене в науку поняття агросфери, яке підкреслює органічну єдність виробничих, просторових та соціальних складників аграрних відносин. Державна аграрна політика, яка забуває про цю єдність, приречена на провал.

Досягнення вищевказаних завдань аграрної політики та набуття нею відповідних рис вимагає значних зусиль та системної дії. Саме тому насамперед з аграрною політикою асоціюється саме державна підтримка сільського господарства. *Державна підтримка сільського господарства* визначається нами як закріплена у законодавстві система заходів організаційного, фінансового та інформаційно-консультативного характеру, що здійснюються уповноваженими державними органами та іншими суб'єктами стосовно суб'єктів аграрного господарювання на виконання основних завдань аграрної політики з метою гарантування продовольчої безпеки, утворення стабільного середовища існування товарних виробників сільськогосподарської продукції, охорони навколишнього природного середовища під

час здійснення сільськогосподарської діяльності, соціального розвитку села.

Якщо характеризувати представлені у науці співвідношення понять державної аграрної політики та державної підтримки сільського господарства, то необхідно вказати на значний спектр різноманітних варіантів такого співвідношення. Найбільш поширеними є такі:

– *державна підтримка сільського господарства як принцип державної аграрної політики*. Наприклад, основними принципами, на яких базується сучасна аграрна політика, пропонується визначати: законність, державний протекціонізм сільського господарства, пільгове оподаткування та кредитування, удосконалення ціноутворення на сільськогосподарську продукцію [7, с. 12]. На нашу думку, такий підхід є досить спірним у тому числі тому, що перераховані правові заходи не однопорядкові. Наприклад, пільгове кредитування, оподаткування та удосконалення ціноутворення можна розглядати як різновиди державної підтримки (державного протекціонізму);

– *ототожнення державної підтримки та державної аграрної політики*. Справді, оскільки більшість цілей аграрної політики досягається за допомогою активної державної підтримки, виникає спокуса звести усю аграрну політику до системи державної підтримки сільського господарства. Однак це не відповідає сутності державної аграрної політики, позаяк на досягнення її цілей та реалізацію її завдань спрямовані усі зусилля держави, що включають не лише засоби стимулювання, але й обмеження, заборони, юридичну відповідальність тощо;

– *державна підтримка сільського господарства як самостійний напрям державної аграрної політики*. Наприклад, у ч. 3 ст. 4 проекту Закону України «Про основні засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку» № 9162 від 04.10.2018 зазначається, що державна аграрна політика та державна політика сільського розвитку спрямовані, окрім іншого, на надання ефективної державної підтримки виробникам сільськогосподарської продукції. На нашу думку, такий підхід є зовсім неправильним, адже відповідно до нього державна аграрна політика підпорядковується державній підтримці сільськогосподарського виробництва. Це неправильне співвідношення, позаяк державна підтримка не є явищем у собі – вона надається не заради самого надання, а для досягнення низки важливих суспільних завдань, що стоять перед аграрною політикою.

У зв'язку з вищезазначеним ми робимо висновок про те, що державна підтримка сільського господарства *виступає способом* досягнення цілей та реалізації завдань державної аграрної політики. Причому особливістю тако-

го способу є його універсальність, адже за його допомогою реалізується державна аграрна політика і стосовно гарантування продовольчої безпеки (підтримка вітчизняних виробників продовольства, що насичують споживчий ринок необхідною кількістю якісного товару), і стосовно формування стабільного середовища для виробників сільськогосподарської продукції (державна підтримка виробників утворює міцні підвалини для сталого розвитку, зменшує ризиковість сільськогосподарської діяльності, підвищує її привабливість), і стосовно охорони навколишнього природного середовища під час сільськогосподарської діяльності (державна підтримка, що спрямована на стимулювання природоохоронної діяльності в сільському господарстві, екологізацію виробничих процесів, ощадливе використання природних ресурсів, має великий потенціал), і стосовно соціального розвитку села (державна підтримка сільського господарства неминуче зачіпає і соціальні відносини, оскільки за виробництвом та іншою сільськогосподарською діяльністю стоять звичайні люди, які здебільшого представляють сільське населення та мають можливість завдяки державній підтримці покращити умови свого існування).

Значною мірою проблеми у сфері реалізації державної аграрної політики України породжені недосконалим законодавчим забезпеченням. Довгий час центральним законодавчим актом, який регулював довгострокові агрополітичні відносини, був Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18.10.2005 [8]. Сам факт прийняття такого Закону був позитивно оцінений у науковій літературі [9, 10, 11], однак до його змісту та ефективності учені висували низку зауважень [9, с. 36; 12, с. 55]. Головною проблемою все ж слід визнати той факт, що Закон виявився нежиттєздатним, оскільки державні органи практично повністю його ігнорували [13, с. 109]. Оскільки Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» мав чітко визначені строки дії, уже 2015 році були активізовані нормотворчі процеси щодо підготовки наступних програмних документів у цій сфері. Зокрема, були видані розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку сільських територій» від 23 вересня 2015 року, а пізніше – «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року» [14]. Як вдало зазначає С. О. Костенко, неможливо перебільшити значення та роль законодавчого закріплення відповідних концепцій, оскільки саме за їх допомогою забезпечується стабільність, послідовність та прозорість здійснення державної аграрної політики. Однак,

на жаль, їх змістове наповнення не відповідає функціональному призначенню концепції як такої. Також викликає сумніви доцільність існування двох окремих вказаних концепцій [15, с. 364].

Якщо розглядати ці програмні документи з позицій державної підтримки сільського господарства, то вони дещо відрізняються. Концепцією розвитку сільських територій передбачається, що її реалізація дасть змогу перемістити фокус аграрної політики держави з підтримки аграрного сектору економіки на підтримку сільського розвитку – поліпшення якості життя та економічного благополуччя населення. На наш погляд, така благородна мета є прямою калькою європейської програмної лексики і повністю відповідає потребам та стану розвитку європейського суспільства та економіки. В умовах України декларування пріоритетного розвитку сільських територій як протиставлення підтримці виробництва є пустою фікцією, яка використовується для «виправдання» зниження або відсутності державної підтримки сільського господарства. У Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року, яку було продовжено до 2022 року, оптимальним варіантом розвитку передбачено врахування досвіду держав із розвиненою аграрною економікою, який свідчить, що аграрна політика реалізується переважно через заходи економічного стимулювання та державної підтримки аграрного виробництва.

Наявність великої кількості програмних документів та численних концепцій неприємно контрастує з реаліями розвитку як виробничого, так і соціального складників сільського господарства в Україні. Науковцями вказується, що загалом особливостями нормативно-правового забезпечення реалізації державної аграрної політики натеper є те, що, по-перше, названі та інші закони і нормативно-правові акти мають занадто загальний характер, не містять конкретних механізмів, за допомогою яких держава чітко впливала б на процес функціонування аграрного сектору економіки, який гарантує продовольчу безпеку країни; по-друге, відсутнє у повному обсязі фінансове забезпечення прийнятих нормативно-правових актів; по-третє, має місце невиконання законів та інших нормативно-правових актів, тобто низька виконавча дисципліна [16, с. 156]. У контексті проведеного аналізу законодавчого забезпечення державної аграрної політики важливою подією є реєстрація законопроекту «Про основні засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку» № 9162 від 04.10.2018. Вивчення змісту цього законопроекту дозволяє виокремити певні його негативні та позитивні риси. Осно-

вними недоліками даного законопроекту, на наш погляд, є: а) високий ступінь декларативності положень, що пропонується винести на рівень закону; б) формування дивної термінології, а саме: надання визначень понять, які недоречні у такому законі (наприклад, середній виробник сільськогосподарської продукції, агропродовольчі ланцюги створення доданої вартості), а натомість – відсутність необхідних дефініцій. При цьому аналіз положень законопроекту вказує на намагання заповнити давно наявні прогалини термінологічного характеру, наприклад, надання адекватного визначення виробників сільськогосподарської продукції. Ми не впевнені у тому, що такі терміни мають знайти своє закріплення в законі такого роду; в) не визначена роль державної підтримки сільського господарства в процесі реалізації державної аграрної політики та співвідношення цих понять. При цьому у законопроекті трапляється велика кількість положень агропротекційного характеру, які не завжди узгоджуються із чинним законодавством про державну підтримку; г) розмежування державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку. Останнє, на наш погляд, є найбільш вагомим недоліком законопроекту, оскільки такий підхід штучно роз'єднує єдине ціле – об'єкт агрополітичного впливу. Серед позитивних аспектів представленого законопроекту необхідно відзначити, зокрема, сам факт його розробки та опрацювання законодавцем проблеми законодавчого забезпечення державної аграрної політики. Як бачимо, зміст аналізованого законопроекту не відповідає повною мірою потребам законодавчого забезпечення державної аграрної політики, а його ухвалення у такій редакції призведе лише до множення аграрно-правових проблем на практиці. На нашу думку, потреба у розробці та прийнятті Закону України «Про державну аграрну політику» нині досить гостра, і тому наукові пошуки у цьому напрямі мають бути активізовані.

Висновки

Отже, проведений науковий аналіз довів необхідність чіткого розмежування аграрно-правових понять державної підтримки сільського господарства та державної аграрної політики. Ми дійшли висновку, що державна підтримка сільського господарства є способом реалізації державної аграрної політики, а не її окремим напрямом тощо.

Список використаних джерел:

1. Проект Закону про основні засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку від 04.10.2018 № 9162.

URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webpr0c4_2?id=&pf3516=9162&skl=9 (дата звернення: 28.06.2019).

2. Курман Т.В. Сталий розвиток сільських територій як засіб забезпечення продовольчої безпеки. *Актуальні проблеми правоохоронної діяльності та юридичної науки* : матер. Міжн. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 19-20 вер. 2013 р.). Дніпропетровськ: ДДУВС, 2013. С. 189-192.

3. Державна аграрна політика України: проблеми правового забезпечення : монографія / за ред.: В. Ю. Уркевича, М. В. Шульги ; Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. Київ : Вид. О. М. Ешке, 2014. 268 с.

4. Білінська О. В. Правові засади державної аграрної політики України : автореф. дис. .. канд. юрид. наук. Харків, 2013. 20 с.

5. Єрмоленко В.М. Державна аграрна політика: поняття і принципи. *Правова політика Української держави* : матер. Міжн. наук.-практ. конф., присв. 70-річчю Прикарпатського національного університету імені В. Стефаника. Т. 1. Івано-Франківськ: Прикарпатський нац. ун-т імені В. Стефаника, 2010. С. 28–32.

6. Курман Т. В. Теоретико-методологічні засади правового забезпечення сталого розвитку сільськогосподарського виробництва : автореф. дис. .. докт. юрид. наук. Харків, 2019. 40 с.

7. Жушман В. П., Корнієнко Г. С. Опорно-логічні схеми з навчальної дисципліни «Аграрне право» та аграрне законодавство України : навчальний посібник. Харків : Одиссей, 2009. 400 с.

8. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року : Закон України від 18.10.2005 № 2982-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 1. Ст. 17.

9. Уркевич В.Ю. Правове забезпечення державної аграрної політики. *Законодательное обеспечение экономической политики государства и*

юридическое образование : матер. Межд. науч.-практ. конф. (Донецк-Святогорск, 16-17 апреля 2009 г.) / МОН України, Дон. нац. університет; ред. кол. А.Б. Бобкова и др. Донецк: Юго-Восток, 2009. С. 39.

10. Ришко П. О. Порівняльно-правовий аналіз форм аграрного підприємництва за законодавством ФРН та України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2012. 20 с.

11. Гаєцька-Колотило Я. З. Аграрна політика Української держави у контексті її побудови як соціальної та правової держави та інтеграції до ЄС. *Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права* : зб. матер. круг. столу (24 травня 2013 року) Харків, 2013. С. 80–81.

12. Скидан О. В. Законодавче забезпечення аграрної політики в Україні: проблемні питання. *Право України*. 2006. № 4. С. 52–56.

13. Щуревич Л. М. Пріоритети аграрної політики України в контексті європейської інтеграції. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України* / за заг. ред. А. П. Савкова. Київ : НАДУ, 2017. Вип. 2. С. 105–122.

14. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2022 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 № 1437-р. Урядовий кур'єр. 2016. № 60.

15. Костенко С. О. Аналіз правового забезпечення здійснення аграрної політики в Україні. *Держава і право. Юридичні науки*. 2016. Вип. 72. С. 362–372.

16. Роздайбіда О. В., Білінська О. В. Економіко-правові аспекти державної аграрної політики України. *Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого*. 2010. № 3. С. 152–161.

In the article, the author investigates theoretical-legal and legislative problems of the correlation of agrarian-legal categories of state support of agriculture and state agrarian policy. Due to the lack of legal definitions of the analyzed terms, their author's definitions are proposed. Under the state agrarian policy is understood the complex of interrelated targeted measures of authorized state bodies, which is intended to carry out strategic influence and form a certain paradigm of development of agrarian relations under which guarantees of food security, maintenance of stability of incomes of commodity producers of agricultural products, protection of the environment under time of agricultural activity, social development of the village. The state support for agriculture is determined by the author as a system of organizational, financial and informational and consultative measures fixed by the legislation, which are carried out by the authorized state bodies and other entities in relation to the subjects of agrarian business, in order to fulfill the main objectives of agrarian policy in order to guarantee food security, formation a stable environment for the existence of commodity producers of agricultural products, and the protection of the environment and during the implementation of agricultural activities, the social development of the village. The author analyzes the pluralism of scientific approaches to understanding the ratio of the analyzed categories of state agricultural policy and state support of agriculture. The author proposes an own vision of the correlation of these concepts, according to which the state support to agriculture is understood by the author as a way of implementing the state agricultural policy. At the same time, the author proves that the legislative provision of legal principles of state agricultural policy and state support to agriculture should be delimited.

Key words: state support of agriculture, agrarian protectionism, state agrarian policy, agrarian law, food safety.