

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ АГРАРНОГО СЕКТОРА

В. І. Криленко, кандидат економічних наук, доцент, здобувач
Миколаївський національний аграрний університет

У статті розглянуто нормативно-правові особливості регулювання економічної безпеки аграрного сектора економіки України, проведено узагальнення, що дозволило сформулювати власну позицію з питань ефективності регуляторної політики у сфері економічної безпеки аграрного сектора.

Ключові слова: регуляторна політика, економічна безпека аграрного сектора, методи регуляторної політики, ефективність регуляторної політики, аграрний сектор економіки.

Постановка проблеми. Проблема забезпечення економічної безпеки аграрного сектора є одним із найважливіших аспектів формування високого рівня якості життя населення країни. Забезпечення економічної безпеки аграрного сектора – це досить складне завдання. Незважаючи на пильну увагу до проблеми економічної та продовольчої безпеки з боку світової спільноти, вона не тільки не вирішена, а й суттєво погіршилася в умовах глобалізації, у зв'язку з чим уточнення ролі регуляторної політики в цій сфері сьогодні є одним з найактуальніших завдань. Регуляторній політиці держави в сфері забезпечення економічної безпеки аграрного сектора як одному з видів регуляторної політики притаманні певні юридичні ознаки й особливості, аналіз яких має важливе значення для його поглибленого розуміння.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розробленню теоретичних і прикладних аспектів проблеми регуляторної політики присвячено праці відомих науковців Варналія З. С. [1], Крайник О. П., Чугунова І. Я. [2] та ін. Проте особливості функціонування регуляторної політики у сфері економічної безпеки аграрного сектора у сучасній науці розглядаються опосередковано, що й обумовило актуальність і об'єктивну необхідність подальшого розгляду зазначених питань.

Метою статті є визначення нормативно-правових особливостей регулювання економічної безпеки аграрного сектора та внесення пропозицій щодо її удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Дослідження фахової літератури та чинного законодавства дозволяє виокремити такі ознаки й особливості регуляторної політики держави в сфері забезпечення економічної безпеки аграрного сектора:

- закріплення на конституційному рівні основних засад державного регулювання аграрного сектора та зобов'язань держави у цій сфері. Проте внаслідок відсутності в чинному законодавстві необхідних правових механізмів реалізація вимог Конституції України належним чином не здійснюється, що викликає справедливе незадоволення багатьох громадян, їх звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування;

- регуляторна політика держави у сфері забезпечення економічної безпеки аграрного сектора здійснюється в умовах аграрної та земельної реформ. Аграрна та земельна реформи розпочалися в Україні понад 23 роки тому. Вони започатковані одночасно з економічною реформою, тобто з часу прийняття Закону УРСР «Про економічну самостійність Української РСР» від 03.08.1990 р. У цілому реформи в Україні зорієнтовані на перехід від планово-регулюючої до ринкової економіки. Але, як зазначає В. Семчик [3], аграрна та земельна реформи не стали підґрунтям соціального відродження села і підвищення добробуту населення країни. Це пояснюється тим, що в Україні не було розроблено належно обґрунтованої концепції аграрної та земельної реформ, а також концепції забезпечення економічної безпеки аграрного сектора. За таких умов реалізація аграрного та земельного законодавств виявилася неефективною [4, с. 87-94]. Напрями реформування аграрного сектора постійно змінювалися, що не могло не позначитися на ефективності регуляторної політики держави у сфері економічної безпеки аграрного сектора та становищі галузі в цілому;

- зміст державної регуляторної політики держави у сфері аграрного сектора визначається аграрною політикою України та конкретизується в Законі України «Про основні засади дер-

жавної аграрної політики на період до 2015 року». Виходячи з діалектичного взаємозв'язку та взаємозалежності ряду суспільних, економічних виробничо-господарських, ринково-економічних і соціальних факторів, регуляторна політика держави у сфері аграрного сектора спрямована на визначення цілей, завдань і змісту аграрної політики, забезпечення її реалізації [4, с. 87-94]. Аграрна політика зумовлена суспільною потребою відповідного законотворчого та нормативно-правового закріплення, належного правозастосування в цих ланках державних владних і виконавчих структур, усій системі колективних, державних і приватних товаровиробників і підприємців [5].

Слід зазначити, що функції регуляторної політики держави в сфері аграрного сектора перебувають у взаємозв'язку з її цільовим призначенням (змінюються зі зміною її цільового призначення). Будь-яка діяльність – складно структуроване поняття. Вона є єдністю таких елементів, як мета (завдання), суб'єкти, об'єкти, засоби, форми, методи діяльності тощо. На думку В. Мамутова, система стимулювання може розглядатися як комплекс взаємопов'язаних заходів, спрямованих на розвиток заінтересованості суб'єктів господарювання в постійному підвищенні ефективності виробництва [6, с. 23-24]. Але щоб стимулювати саме ефективність виробництва, необхідно вимірювати рівень цієї ефективності [6, с. 29].

Ефективність регуляторної політики держави у сфері економічної безпеки аграрного сектора можна визначити як результативну характеристику її дії, яка свідчить про здатність вирішувати відповідні економічно-правові проблеми. Ефективність регуляторної політики держави у сфері економічної безпеки аграрного сектора визначається такими факторами, як [4, с. 87-94]:

- ефективність законодавчого забезпечення;
- ефективність виконавчо-розпорядчої діяльності, що забезпечує конкретизацію норм закону на підзаконному рівні;
- ефективність діяльності щодо застосування положень закону спеціальними суб'єктами.

Зважаючи на те, що аграрний сектор є одним із основних бюджетоутворюючих секторів економіки, має резерви для

розширення експортного потенціалу країни, розвитку інших галузей, які постачають засоби виробництва чи споживають продукцію сільського господарства як сировину, а також для реалізації підприємницьких ініціатив селян, його значення в забезпеченні економічної безпеки є суттєвим.

Водночас, «законсервованість» екстенсивного підходу до нарощування виробництва сільськогосподарської продукції не дозволяє здійснити значний, якісно новий стрибок у розвитку агропромислового комплексу, максимально повно розкрити наявні конкурентні переваги, що формує загрози економічній безпеці аграрного сектора [7].

Питання безпеки держави, насамперед її національної безпеки взагалі та економічної безпеки зокрема, врегульовано Конституцією України [8], Законами України «Про основи національної безпеки» [9], «Про боротьбу з корупцією» [10], «Про захист від недобросовісної конкуренції» [11] та іншими.

Ключові основи законодавчого забезпечення національної безпеки встановлено Конституцією України – відповідно до п. 17 ст. 92 основи національної безпеки визначаються винятково законами України. Основним Законом встановлено: 1) загальний принцип законодавчого правового регулювання національної безпеки; 2) суб'єктний склад уповноважених органів державної влади у цій сфері.

Основоположним актом у сфері законодавчого забезпечення економічної та продовольчої безпеки держави є Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р., який визначає основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх та внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності [13]. Відповідно до ст. 2 Закону правову основу у сфері національної безпеки України становлять Конституція, згаданий та інші закони України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також видані на виконання законів інші нормативно-правові акти. Крім того, Законом також визначено правовий інструментарій регулювання досліджуваної сфери – Стратегія національної безпеки

України, розроблена Президентом України, а також доктрини, концепції, стратегії і програми, якими визначаються цільові настанови та керівні принципи воєнного будівництва, а також напрями діяльності органів державної влади в конкретній обстановці з метою своєчасного виявлення, відвернення та нейтралізації реальних і потенційних загроз національним інтересам України [13].

Законом України «Про основи національної безпеки України» також визначено об'єкти та суб'єкти національної безпеки, пріоритети й принципи її забезпечення, окреслено загрози національній безпеці, основні напрями державної політики у цій сфері, а також закріплено повноваження та основні функції суб'єктів забезпечення національної безпеки України. У сфері національної продовольчої безпеки Законом зокрема визначено, що критичний стан з продовольчим забезпеченням населення є загрозою національним інтересам та національній безпеці (ст. 7). Крім цього, у ст. 8 Закону забезпечення продовольчої безпеки [13] визначено одним із основних напрямів державної політики щодо питань національної безпеки в економічній сфері.

Проте слід зауважити, що питання забезпечення економічної безпеки аграрного сектора вищевказаним законом врегульоване недостатньо. Головним чином це зумовлено тим, що (як слідує з положень ст. 8) при його прийнятті не було враховано аграрний сектор як складову економічної безпеки, до її складу було віднесено продовольчу безпеку держави. Як наслідок, забезпечення економічної безпеки аграрного сектора України не включено до пріоритетів національних інтересів, які перелічені в ст. 6 Закону. Таким чином, Закон України «Про основи національної безпеки України» недостатньо врегульовує питання економічної безпеки аграрного сектора держави. На нашу думку, досліджуваний вид національної безпеки має бути чітко визначений у її системі, а названий закон повинен передбачити можливість врегулювання економічної безпеки аграрного сектора України окремим спеціальним законом.

Аграрне законодавство – одна з провідних галузей законодавства України, сукупність правових актів, що впорядкову-

ють аграрні відносини. Серед великої кількості законів щодо аграрного законодавства можна виділити низку законів України, що відіграють визначальну роль у царині формування і реалізації державної аграрної політики України.

Вважаємо за доцільне зупинитися на одному з ключових підзаконних актів, що був ухвалений на виконання вимог Закону України «Про основи національної безпеки України» – Стратегії національної безпеки України, яка затверджена Указом Президента України від **12 лютого 2007 р. № 105/2007**. Цей документ також не приділяє належної уваги питанням забезпечення економічної безпеки аграрного сектора і містить лише одну згадку про національну продовольчу безпеку. Так, згідно з п. **3.3** Стратегії українська держава має бути послідовною у здійсненні земельної реформи, забезпеченні на практиці пріоритетного розвитку агропромислового комплексу як основи продовольчої безпеки держави [14]. Така недостатня увага до проблем продовольчої безпеки в спеціальному підзаконному акті суттєво послаблює регуляторну політику держави у сфері економічної безпеки аграрного сектора та певною мірою є причиною значного відставання України у створенні повного й узгодженого правового поля для гарантування економічної безпеки аграрного сектора.

Ключові засади розвитку системи гарантування економічної безпеки аграрного сектора закладено у низці законодавчих актів, у яких аграрний сектор визначено пріоритетним і стратегічно важливим сектором вітчизняної економіки. Серед таких документів – Закони України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від **17.10.1990 р. № 400-XII**, «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період **2001-2004 рр.**» від **18.01.2001 р. № 2238-III**, «Про основні засади державної аграрної політики на період до **2015 р.**» від **18.10.2005 р. № 2982-IV**. Це насамперед Закон України від **24 червня 2004 р.** «Про державну підтримку сільського господарства України»; Закони України від **18 жовтня 2005 р.** «Про основні засади державної аграрної політики на період до **2015 року**»; від **1 липня 2010 р.** «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» та ін.

До числа концептуальних законодавчих актів у сфері економічної безпеки аграрного сектора України можна віднести Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18 жовтня 2005 р., який спрямований на забезпечення сталого розвитку аграрного сектора національної економіки на період до 2015 року, системності та комплексності під час здійснення заходів з реалізації державної аграрної політики всіма органами державної влади та органами місцевого самоврядування [15].

Важливим положенням вказаного Закону є закріплення гарантування продовольчої безпеки держави як стратегічної цілі державної аграрної політики. Серед інших цілей такої політики Закон також цілком слушно зазначає комплексний розвиток сільських територій та вирішення соціальних проблем на селі [12]. Крім цього, посилення захисту прав споживачів шляхом удосконалення державного контролю якості та безпеки продовольчих товарів у ст. 3 визначено одним з основних напрямів розв'язання завдань формування ринків продукції сільського господарства і продовольства.

Таким чином, Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» закріпив ряд важливих концептуальних засад забезпечення національної продовольчої безпеки. Водночас, перелічені вище положення Закону є скоріше декларативними, аніж регулятивними, а тому потребують деталізації в інших законодавчих актах.

У регулюванні аграрних відносин важливе місце посідають підзаконні нормативно-правові акти, що створюють механізми реалізації приписів законів України. Так, важливою для визначення перспектив розвитку сільського господарства України є Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року, затверджена Кабінетом Міністрів України 19 вересня 2007 р. [16]. Вона передбачає реалізацію положень Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року».

До ключових законодавчих актів у сфері забезпечення економічної безпеки аграрного сектора, які передбачають конкретні механізми її забезпечення, можна віднести Закон

України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 року. Він, зокрема, визначає основи державної політики у бюджетній, кредитній, цінovій, страховій, регуляторній та інших сферах державного управління щодо стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції та розвитку аграрного ринку, а також забезпечення продовольчої безпеки населення [17]. Закон містить єдине на сьогодні законодавче визначення поняття «продовольча безпека», що у пункті 2.13 статті 2 визначається як «захищеність життєвих інтересів людини, яка виражається у гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання звичайної життєвої діяльності» [17].

Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» визначає певні інституційні основи продовольчої безпеки держави [17]. Так, згідно зі ст. 9 Закону з метою забезпечення продовольчої безпеки Аграрний фонд формує державний інтервенційний фонд. За його допомогою реалізується механізм державних аграрних інтервенцій – продажу або придбання сільськогосподарської продукції на організованому аграрному ринку з метою забезпечення цінovої стабільності на об'єкти державного цінovого регулювання. Крім того, важливою організаційною основою утвердження та забезпечення національної продовольчої безпеки є Державний інтервенційний фонд, який формується Аграрним фондом за рахунок фінансових інтервенцій, заставних, форвардних і ф'ючерсних закупівель та використовується для здійснення товарних інтервенцій з метою забезпечення цінovої стабільності.

Аналіз положень Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» дає всі підстави стверджувати, що цим документом визначено основні засоби гарантування національної продовольчої безпеки України [12]. Так, Закон визначає порядок державного регулювання цін на окремі види сільськогосподарської продукції: визначає об'єкти та правила такого цінovого регулювання (ст. 3 Закону), інтервенційні ціни (ст. 4-5 Закону), порядок страхування сільськогосподарської продукції (ст. 10-11 Закону), регламентує державну підтримку виробників продукції тваринництва (ст. 15-16 Закону).

Зокрема, Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» регулює відносини між органами виконавчої влади, виробниками, продавцями (постачальниками), розробниками, дослідниками, науковцями та споживачами ГМО та продукції, виробленої за технологіями, що передбачають їх розроблення, створення, випробування, дослідження, транспортування, імпорт, експорт, розміщення на ринку, вивільнення у навколишнє середовище та використання в Україні із забезпеченням біологічної й генетичної безпеки [19].

Нормативно-правові акти, якими регламентується регуляторна політика України у сфері економічної безпеки аграрного сектора, узагальнено і представлено на рисунку.

Слід зауважити, що ряд законодавчих актів аграрного сектора не містить жодних положень про продовольчу безпеку та її співвідношення з об'єктами правового регулювання цих законів. Це в черговий раз підтверджує, що питання законодавчого забезпечення національної продовольчої безпеки України не користувалося належною увагою законодавців та не розглядалося у якості одного з напрямів державної політики України. У результаті таке недбале ставлення до піднятої проблеми стало однією з причин нинішнього занепаду аграрного сектора та створило цілком реальну загрозу національній безпеці України.

Можна погодитися з тим, що особливістю нормативно-правового забезпечення державного регулювання аграрного сектора економіки на сьогодні є те, що, по-перше, перелічені та інші закони і нормативно-правові акти мають занадто загальний характер, не містять конкретних механізмів, за допомогою яких держава чітко впливала на процес функціонування аграрного сектора економіки, який гарантує продовольчу безпеку країни; по-друге, відсутність у повному обсязі фінансового забезпечення виконання заходів, що містяться в прийнятих законах; по-третє, має місце невиконання законів та інших нормативно-правових актів, тобто низька виконавча дисципліна [20].



Рис. Нормативно-правові акти, якими регламентується регуляторна політика України у сфері економічної безпеки аграрного сектору (узагальнено автором)

Слід відмітити, що більшість положень вказаних законодавчих актів не виконується у повному обсязі, що, в свою чергу, не сприяє гарантуванню економічної безпеки аграрного сектора. Так, у Постанові Верховної Ради України «Про інформацію Кабінету Міністрів України про стан виконання Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» та продовольчу безпеку України» від **22.06.2000** р. № **1825-III** відмічено, що невиконання Урядом важливих положень вказаного Закону України та інших законодавчих актів щодо реального надання пріоритетності аграрній галузі, втрата традиційних зовнішніх ринків, незабезпеченість цінового паритету обміну сільськогосподарської та промислової продукції зумовили негативну тенденцію щорічного спаду виробництва сільськогосподарської продукції і зменшення виробничого потенціалу галузі, різкого зниження споживання основних видів продовольства на душу населення, занепаду соціальної сфери села, що в цілому знизило рівень продовольчої безпеки країни [21]. Йдеться насамперед про невиконання ст. 5 Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» в частині фінансування державних централізованих капітальних вкладень у розмірі не менше одного відсотка від валового внутрішнього продукту на зміцнення матеріально-технічної бази соціальної сфери села.

Також негативним чинником регуляторної політики держави у сфері забезпечення економічної безпеки аграрного сектора є те, що Законом України «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період **2001-2004** рр.» не вдалося забезпечити створення для сільгоспвиробників цінової політики на основі галузевих нормативних витрат і норми прибутку в середньому по народному господарству через запровадження заставних цін (цін підтримки), регулювання доходів через систему державних дотацій та субсидій (передбачено ст. 3) [7]. Залишилися не розробленими механізми страхування ризиків сільськогосподарського виробництва (визначено у ст. 15).

Висновки. Узагальнюючи сказане, можна підсумувати: нормативно-правові акти, які регулюють політику держави у сфері економічної безпеки аграрного сектора, є здебільшого фрагментарними; забезпечення економічної безпеки аграрного сектора слід закріпити як один з головних обов'язків держави на конституційному рівні; законодавче забезпечення економічної безпеки аграрного сектора України значною мірою здійснюється нормами імперативного характеру; легітимним шляхом ефективного правового врегулювання забезпечення економічної безпеки аграрного сектора є прийняття окремого спеціального нормативно-правового акту, який би комплексно та системно врегулював цю сферу.

Список використаних джерел:

1. Варналій З. С. Державна регуляторна політика у сфері малого підприємництва / З. С. Варналій, І. С. Кузнецова. — К. : Ін-т екон. прогноз., 2002. — 104 с.
2. Крайник О. П. Регуляторна політика як інструмент активізації процесів регіонального соціально-економічного розвитку / О. П. Крайник, І. Я. Чугунів // Наукові праці НДФІ. — 2006. — Вип. 1. — С. 3—12.
3. Семчик В. І. Правові аспекти аграрної політики і аграрної реформи в Україні / В. І. Семчик // Організаційно правові питання аграрної реформи в Україні / За ред. В. І. Семчика. — К., 2003. — С. 20.
4. Ломакіна І. Ю. Принципи державно-правового регулювання сільського господарства України / І. Ю. Ломакіна // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. — 2009. — № 3. — С. 8—94.
5. Державноправове регулювання сільського господарства / В. З. Янчук, В. І. Андрейцев, С. Ф. Василюк та ін. ; За ред. В. З. Янчука // Аграрне право України. — 2000. — С. 190—202.
6. Мамутов В. К. Системный подход к стимулированию повышения эффективности промышленного производства / В. К. Мамутов // Экономика и право. — К., 2003. — С. 23—24
7. Розвиток аграрного виробництва як передумова забезпечення продовольчої безпеки України. — К. : НІСД, 2011. — 39 с.
8. Конституція України. Прийнята 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30.
9. Про основи національної безпеки [Електронний ресурс] : Закон України — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/96415>
10. Про боротьбу з корупцією [Електронний ресурс] : Закон України — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/356/95вр>
11. Про захист від недобросовісної конкуренції [Електронний ресурс] : Закон України — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/236/96вр>
12. Тригуб А. Ю. Законодавче забезпечення національної продовольчої безпеки України: сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку [Електронний ресурс] / А. Ю. Тригуб — Режим доступу : <http://elibrary.nubip.edu.ua/12996/1/11tay.pdf>
13. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-ІУ // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 351.

14. Про Стратегію національної безпеки України [Електронний ресурс] : указ Президента України від 12 лютого 2007 р. № 105/2007 — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/105/2007>
15. Про основні засади державної аграрної політики України на період до 2015 року : Закон України від 18 жовтня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 1. — Ст. 1.
16. Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 року № 1158 // Офіц. вісн. України. — 2007. — № 3. — Ст. 215.
17. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24 червня 2004 р. № 18-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 49. — Ст. 52.
18. Про ветеринарну медицину : Закон України від 25 червня 1992 р. № 2498-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 36. — Ст. 531.
19. Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів [Електронний ресурс] : Закон України від 31 травня 2007 р. № 1103-16 — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1103-16>
20. Роздайбіда О. В. Економіко-правові засади сучасного державного регулювання економіки АПК України [Електронний ресурс] / О. В. Роздайбіда — Режим доступу : archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Vnyua_etp/2011_2/1
21. Про інформацію Кабінету Міністрів України про стан виконання Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» та продовольчу безпеку України : Постанова Верховної Ради України // Офіційний вісник України. — 2000. — № 26. — С. 42. — ст. 1083.

В. И. Крыленко. Нормативно-правовые особенности регулирования экономической безопасности аграрного сектора.

В статье рассмотрены нормативно-правовые особенности регулирования экономической безопасности аграрного сектора экономики Украины, проведено обобщение, которое позволило сформулировать собственную позицию по вопросам эффективности регуляторной политики в сфере обеспечения экономической безопасности аграрного сектора.

V. Krylenko. Legal regulation of agricultural sector's economic security.
The article discusses legal regulation of economic security of Ukrainian agricultural sector. The generalization that has allowed formulating own position on the effectiveness of regulatory policy in the sphere of economic security of the agricultural sector was made.