

УДК 349.42:631(477)

**Г.І. САВЧЕНКО**, Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

## **ПРО НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ПРІОРИТЕТНОСТІ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ**

*Ключові слова:* пріоритетність, сільське господарство, нормативно-правове забезпечення, заходи

Розгляд та аналіз нормативних приписів стосовно закріплення пріоритетності розвитку сільського господарства України дає розуміння того, як функціонує та побудоване сільське господарство, розкриває його внутрішні гарантії (вимоги) нормального функціонування, його завдання та цілі.

Теоретичне та практичне значення вивчення питань нормативно-правового забезпечення пріоритетності розвитку сільського господарства України полягає у необхідності оцінки такого забезпечення та можливості застосування зарубіжного досвіду в умовах переходу України до ринкових відносин.

Розгляд питання про нормативно-правове закріплення пріоритетності розвитку сільського господарства України має важливе теоретичне та практичне значення. Результати дослідження можуть являти фундамент для подальших наукових розробок, а також можуть бути використаними у правотворчій діяльності.

Тема даної публікації актуальна, оскільки на сьогодні норми, що закріплюють пріоритетність розвитку сільського господарства України, містяться в нормативно-правових актах, що мають різну юридичну силу (законах, указах, постановах та ін.). Але бажанішим видається прийняття Закону України «Про пріоритетність розвитку сільського господарства України». Цей Закон має включати в себе усі заходи стосовно забезпечення пріо-

ритетного становища сільського господарства (ст.112) [1].

Окремі питання нормативно-правового забезпечення пріоритетності розвитку сільського господарства України вже розглядалися в працях таких учених, як Н.І. Титова, А.М. Статівка, В.Ю. Уркевич, А.А. Нацюк тощо. Однак необхідно ще раз звернутися до аналізу нормативно-правових актів щодо закріплення принципу пріоритетності розвитку сільського господарства, їх приписів, що мають забезпечувати цей розвиток. Тому мета даної статті полягає в аналізі змісту нормативно-правових актів стосовно закріплення пріоритетності розвитку сільського господарства України.

Переходячи до основного викладу відмітимо, що розвиток АПК та його центральної ланки – сільського господарства, вимагає динамічного законодавчого забезпечення. Відносини у сфері АПК огортаються у правову форму, що має істотне значення для становлення ринкових засад господарювання. Чинне законодавство повинно активно впливати на процеси економічного розвитку в агропромисловому виробництві. Пріоритетність розвитку сільського господарства регулюється сукупністю приписів нормативно-правових актів, норми яких регламентують цей процес.

Принцип пріоритетності розвитку сільського господарства в Україні є провідним фундаментальним принципом аграрного права. Звідси можна зробити висновок, що нормативно-правове закріплення цього принципу відіграє дуже важливу роль у забезпеченні пріоритетності розвитку сільського господарства.

Важливість здійснення соціально-економічного реформування на селі обумовило необхідність розробки і прийняття спеціального законодавства по врегулюванню цих відносин. За час незалежності України пріоритетність розвитку сільського господарства та АПК в цілому неодноразово проголошувалися та закріплювалися в низці нормативно-правових актів різної юридичної сили. Створено доволі об'ємну нормативну базу, де містяться положення стосовно пріоритетності розвитку сільського господарства України.

Норми щодо пріоритетності розвитку сільського господарства містяться, наприклад, у таких Законах України, як:

– «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 17.10.1990 р. № 400-XII [2];

– «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру» від 17.06.1999 р. № 758-XIV [3];

– «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років» від 18.01.2001 р. № 2238-III [4];

– «Про стимулювання розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу» від 07.02.2002 р. № 3023-III [5];

– «Про зерно та ринок зерна України» від 04.07.2002 р. № 37-IV [6];

– «Про фермерське господарство» від 19.06.2003 р. № 973-IV [7];

– «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24.06.2004 р. № 1877-IV [8];

– «Про молоко та молочні продукти» від 24.06.2004 р. № 1870-IV [9];

– «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18.10.2005 р. № 2982-IV [10].

Пріоритетність розвитку сільського господарства також закріплена в Указах Президента України, у Постановах та Розпорядженнях Кабінету Міністрів України. Названі нормативно-правові акти в тій чи іншій мірі закріплюють пріоритетність розвитку сільського господарства України. Проте, на жаль, їх норми діють недостатньо ефективно.

Проаналізуємо окремі з названих нормативно-правових актів, щоб навести їх коротку характеристику і знайти приписи щодо закріплення принципу пріоритетності розвитку сільського господарства та заходи, що мають забезпечувати цей розвиток.

Першим законом України, в якому були викладені завдання соціальних перетворень на селі, був Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господар-

стві» від 17.10.1990 р. № 400-XII. Відповідно до ст.1 цього Закону, пріоритетність економічного і соціального розвитку села в Україні забезпечується державою шляхом здійснення таких організаційно-економічних і правових заходів, як наприклад, надання агропромисловим товаровиробникам права вільного вибору форм власності і напрямків трудової та господарської діяльності, власності на результати своєї праці та ін.

Загальні положення розглядуваного Закону присвячені організаційно-економічним та правовим заходам, що забезпечують пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу. Закон комплексно регулює розвиток сільського господарства, наголошує на необхідності закріплення за галузю пріоритетного правового статусу, першочергової фінансової підтримки, швидкого та ефективного вирішення проблем села.

З аналізу Закону України «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру» від 17.06.1999 р. № 758-XIV вбачається, що він визначає правові, економічні та організаційні засади державної політики щодо виробництва, експорту, імпорту, оптової та роздрібної торгівлі цукром. Таким чином, регулюючи виробництво та реалізацію цукру, як одну із важливих сфер сільського виробництва, держава забезпечує пріоритетність розвитку сільського господарства України.

Основні засади державної політики на період реформування сільського господарства як пріоритетної галузі народного господарства були визначені Законом України «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років» від 18.01.2001 р. № 2238-III. Згідно зі ст.2 Закону, пріоритетний розвиток сільського господарства забезпечується шляхом підтримання стабільної законодавчої та нормативно-правової бази з метою забезпечення умов розвитку і стимулювання підприємництва в сільському господарстві; невтручання органів виконавчої влади у вибір форм господарювання суб'єктів підприємництва (крім випадків, передбачених законом); державної підтримки наукових до-

сліджень по створенню та впровадженню екологічно чистих ресурсозберігаючих технологій вирощування, поглибленої переробки сільськогосподарської сировини і виготовлення з неї конкурентоздатної вітчизняної продукції; проведення закупок сільськогосподарської продукції до державних ресурсів; квотування виробництва продукції тваринництва, рибництва та риболовства; формування цінового, податкового і кредитного механізмів з урахуванням специфіки сільського господарства як галузі з сезонним характером виробництва, уповільненим оборотом капіталу і низькою нормою прибутку.

Закон України «Про стимулювання розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу» від 07.02.2002 р. № 3023-III визначає основні напрями державної політики пріоритетного розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу, створює сприятливі економічні умови для збільшення обсягів виробництва сільськогосподарської техніки, визначає шляхи формування ринку та вдосконалення системи забезпечення агропромислового комплексу вітчизняною технікою і обладнанням. Основним завданням машинобудування для агропромислового комплексу є забезпечення його потреб вітчизняною технікою і обладнанням. Через забезпечення пріоритетності розвитку машинобудування, законодавець намагається спрямувати зусилля на забезпечення пріоритетності розвитку українського села та поліпшення організації сільськогосподарського виробництва.

Закон України «Про зерно та ринок зерна в Україні» від 04.07.2002 р. № 37-IV визначає державну політику щодо розвитку ринку зерна як пріоритетного сектора агропромислового комплексу України. Закон спрямований на створення правових, економічних та організаційних умов конкурентоспроможного виробництва і формування ринку зерна для забезпечення внутрішніх потреб держави у продовольчому, насінневному та фуражному зерні, нарощування його експортного потенціалу. Зерно є основною товарною продукцією,

сировиною для інших галузей, а також посадковим матеріалом. Регулюючи ринок зерна, роблячи його більш ефективним, конкурентоздатним, держава таким чином намагається забезпечити пріоритетність розвитку сільського господарства, підвищивши конкурентоздатність галузі на внутрішньому і зовнішньому ринку, спростити сільськогосподарським товаровиробникам реалізацію сільськогосподарської продукції. Виробництва зерна є важливою складовою сільського господарства і через забезпечення розвитку ринку зерна забезпечується й пріоритетний розвиток сільського господарства України.

Норми Закону України «Про фермерське господарство» від 19.06.2003 р. № 973-IV [7] присвячені такій організаційно-правовій формі сільськогосподарського виробництва, як фермерське господарство. Такий вид сільськогосподарського підприємництва дуже поширений в США та країнах Західної Європи і було перейнято з іншим досвідом господарювання з цих країн. Цей вид господарювання спирається на принципи підприємництва, і у такий спосіб законодавець намагається підвищити ефективність та конкурентоздатність вітчизняного сільського господарства, забезпечуючи пріоритетність розвитку сільського господарства.

Не менш важливі положення в аспекті пріоритетності розвитку сільського господарства закріплено у Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24.06.2004 р. № 1877-IV. У ньому визначені основи державної політики у бюджетній, кредитній, цінovій, страховій, регуляторній та інших сферах державного управління для стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції та розвитку аграрного ринку, а також забезпечення продовольчої безпеки населення. Можна погодитися з тим, що цей Закон пронизаний протекціоністською політикою, є базовим, відображає зміни в сільському господарстві (ст.29) [11].

Основними засадами державної аграрної політики, визначеними Законом України «Про основні засади державної аграрної полі-

тики на період до 2015 року» від 18.10.2005 р. № 2982-IV, передбачено, що аграрна політика базується на національних пріоритетах та враховує необхідність входження України до світового економічного простору. Складовими державної аграрної політики, як зазначається у Законі, є комплекс правових, організаційних і економічних заходів, спрямованих на підвищення ефективності функціонування аграрного сектора економіки, розв'язання соціальних проблем сільського населення та забезпечення комплексного і сталого розвитку сільських територій (ст.1). Відповідно до ст.3 даного Закону, пріоритетами державної аграрної політики є створення умов для реалізації та захисту прав аграріїв на землю, формування ринкових земельних відносин і охорона земель та інше. Реалізація основних напрямів, визначених у цьому Законі, дасть змогу гарантувати продовольчу безпеку держави, перетворити аграрний сектор України на високоефективний та конкурентоспроможний і на внутрішньому, і на зовнішньому ринку. Основні напрями державної аграрної політики передбачають сталий розвиток аграрного сектору національної економіки на період до 2015 р. Вони поширюються на сільське господарство, харчову промисловість і переробку сільськогосподарської продукції.

Отже, приписи щодо пріоритетності розвитку сільського господарства України, що знаходять вираз в аграрній політиці і здійснюються за допомогою права як одного з найважливіших засобів її реалізації, закріплено у значній кількості нормативно-правових актах. Аграрне законодавство містить низку правових норм, що закріплюють пріоритетність розвитку сільського господарства.

Проаналізувавши названі нормативно-правові акти, що закріплюють пріоритетність розвитку сільського господарства України, вважаємо, що наведені норми права утворюють правовий інститут. Адже у теорії права визначено, що правовий інститут – це система відносно відособлених від інших і зв'язаних між собою правових норм, регулюючих певну групу (вид) однорідних суспільних стосунків (ст.269) [12]. Вважається, що галузь права за-

звичай ділиться на складові частини, що іменуються правовими інститутами. У правовий інститут входить відособлена група норм, регулюючих однорідні стосунки і що відрізняються якісною єдністю (ст.215) [13]. Усі погляди стосовно поняття правового інституту найповніше відображає наступне визначення: правовий інститут – це система взаємозв'язаних норм, які регулюють відносно самостійну сукупність суспільних відносин або їх компоненти (ст.115) [14].

Щодо аграрного права, то тут можна говорити про існування інституту правового забезпечення пріоритетності розвитку сільського господарства України. Цей правовий інститут має комплексний характер, оскільки включає до свого складу норми, що регулюють різні відносини (щодо соціального розвитку, державної аграрної політики, державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників, функціонування ринку зерна, цукру, молока). Основу цього правового інституту становлять норми Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві».

З приводу перспектив вдосконалення аграрного законодавства стосовно пріоритетності розвитку сільського господарства, то неодноразово висловлювалася пропозиція про доцільність розробки і прийняття закону «Про сільське господарство» (статті 169–171) [15]. Прийняття даного законодавчого акта свідчило б про стратегічне бачення розвитку цього важливого сектору економіки нашої держави. На основі запропонованого закону в подальшому мали бути розроблені основні напрями аграрної політики, які здійснювалися б на основі напрацьованої системи відповідних нормативно-правових актів (ст.396) [16].

Однак, на переконання В.Ю. Уркевича, з яким можна цілком погодитися, бажанішим видається прийняття Закону України «Про пріоритетність розвитку сільського господарства України». Цей Закон має включати в себе усі заходи стосовно забезпечення пріоритетного становища сільського господарства [1]. Отже, сукупність правових норм щодо

пріоритетності розвитку сільського господарства, заходи, спрямовані на забезпечення його пріоритетності, мають міститися у єдиному нормативному акті, – Законі України «Про пріоритетність розвитку сільського господарства України».

Структура майбутнього закону України «Про пріоритетність розвитку сільського господарства України» могла би бути наступною:

– Преамбула.

– Розділ I. Загальні положення (предмет регулювання, принципи пріоритетності розвитку сільського господарства, поняття та види сільськогосподарських товаровиробників, інформаційне забезпечення, кредитування, наукове, фінансове, матеріально-технічне забезпечення, гарантії держави щодо забезпечення пріоритетного розвитку сільського господарства).

– Розділ II. Компетенція органів державної влади та органів місцевого самоврядування в сфері забезпечення пріоритетності розвитку сільського господарства (система та правове становище органів, що здійснюють забезпечення пріоритетності розвитку сільського господарства).

– Розділ III. Державна політика стосовно пріоритетності розвитку сільського господарства (заходи по реалізації державної аграрної політики, основні напрямки державної підтримки у сфері пріоритетності розвитку сільського господарства, державна підтримка національного аграрного товаровиробника, протекціонізм як визначальний напрямок підтримки національного аграрного товаровиробника).

– Розділ IV. Особливості та специфіка виробничо-господарської діяльності сільськогосподарських товаровиробників (поняття, сутність, принципи виробничо-господарської діяльності).

– Розділ V. Пріоритетність використання земель сільськогосподарського призначення як основного засобу виробництва (державна підтримка заходів по підвищенню родючості та захисту земель сільськогосподарського призначення).

– Розділ VI. Пріоритетний правовий статус селянина як основного виробника сільськогосподарської продукції (селянство як основний виробник сільськогосподарської продукції, соціальний розвиток села як складова забезпечення пріоритетного правового статусу селянина).

– Розділ VII. Заключні положення.

Викладене дозволяє підсумувати, що існує значна кількість нормативно-правових актів, які закріплюють пріоритетність розвитку сільського господарства України. Наведені норми права утворюють правовий інститут аграрного права – інститут правового забезпечення пріоритетності розвитку сільського господарства України. Основу цього правового інституту становлять норми Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», структуру якого нами й запропоновано.

На підставі дослідження законодавства про пріоритетність розвитку сільського господарства України зроблено висновок, що настав час для прийняття спеціального нормативного акта, що буде більш повно регламентувати відповідні відносини. Ним повинен стати Закон України «Про пріоритетність розвитку сільського господарства України».

Отримані результати можуть бути використані у наступних наукових дослідженнях, а також при розробці проекту Закону України «Про пріоритетність розвитку сільського господарства України», структуру якого нами і запропоновано.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Уркевич В. Ю. Сучасні проблеми систематизації аграрного законодавства України / В. Ю. Уркевич // Сучасні проблеми систематизації екологічного, земельного та аграрного законодавства України : зб. наук. праць круглого столу. – К., 2011. – 451 с.

2. Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» : від

17.10.1990 р., № 400-XII // ВВР України. – 1990. – № 45. – Ст. 603.

3. Закон України «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру» : від 17.06.1999 р., № 758-XIV // ВВР України. – 1999. – № 32. – Ст. 268.

4. Закон України «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років» : від 18.01.2001 р., № 2238-III // ВВР України. – 2001. – № 33. – Ст. 178.

5. Закон України «Про стимулювання розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу» : від 07.02.2002 р., № 3023-III // ВВР України. – 2002. – № 24. – Ст. 167.

6. Закон України «Про зерно та ринок зерна України» : від 04.07.2002 р., № 37-IV // ВВР України. – 2002. – № 35. – Ст. 258.

7. Закон України «Про фермерське господарство» : від 19.06.2003 р., № 973-IV // ВВР України. – 2003. – № 45. – Ст. 363.

8. Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» : від 24.06.2004 р., № 1877-IV // ВВР України. – 2004. – № 49. – Ст. 527.

9. Закон України «Про молоко та молочні продукти» : від 24.06.2004 р., № 1870-IV // ВВР України. – 2004. – № 47. – Ст. 513.

10. Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» : від 18.10.2005 р., № 2982-IV // ВВР України. – 2006. – № 1. – Ст. 17.

11. Сафонов І. П. Правова регламентація державної підтримки аграрних товаровиробників: дис. ... кандидата юрид. наук / Сафонов І. П. – Х., 2006. – 208 с.

12. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2000. – С. 704.

13. Теорія держави і права : підручник / за ред. Зайчука О. В., Оніщенко Н. М. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.

14. Загальна теорія держави та права / за ред. Копейчикова В. В. – К. : Юрінком, 1997. – 320 с.

15. Титова Н. І. Закон «Про сільське господарство України»: не лише економічна користь, а й гостра юридична потреба / Н. І. Титова // Проблеми ефективного функціонування АПК в умовах нових форм власності та господарювання : монографія : у 2-х т. Т. 1. – К. : УАЕ, 2001. – С. 169–171.

16. Титова Н. І. До питання та характеристики аграрного законодавства / Н. І. Титова, А. А. Нацок // Держава і право. – 2001. – Вип. 11. – 600 с.

*Савченко Г. І. Про нормативно-правове закріплення пріоритетності розвитку сільського господарства України / Г. І. Савченко // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 622–627 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11cgicgu.pdf>*

На основі розгляду та аналізу нормативно-правових актів стосовно закріплення пріоритетності розвитку сільського господарства України визначено, як функціонує та побудоване сільське господарство, розкрито його внутрішні гарантії нормального функціонування, його завдання та цілі.

\*\*\*

*Савченко А.И. О нормативно-правовом закреплении приоритетности развития сельского хозяйства Украины*

На основе рассмотрения и анализа нормативно-правовых актов относительно закрепления приоритетности развития сельского хозяйства Украины определено, как функционирует и построено сельское хозяйство, раскрыты его внутренние гарантии нормального функционирования, его задачи и цели.

\*\*\*

*Savchenko G.I. On the Regulatory and Legal Securing Priority of Agricultural Development in Ukraine*

Based on review and analysis of regulations concerning the priority of securing the development of agriculture of Ukraine was determined as a function and built agriculture, disclosed its internal guarantees normal operation, its objectives and goals.