

САВЕЛЬСВА О. М.,
лаборант кафедри земельного
та аграрного права
(Національний юридичний
університет імені Ярослава Мудрого)

УДК 349.42 (477)

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ АГРАРНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Проведено комплексне дослідження стратегічних напрямків розвитку аграрного права України в умовах необхідності забезпечення продовольчої безпеки держави й сталого розвитку сільських територій на основі норм сучасного аграрного законодавства, проаналізовано новітні проблеми розвитку аграрних відносин в Україні як базових у складі предмета аграрного права, зроблено висновок щодо необхідності вдосконалення аграрного законодавства, а також про підвищення ролі публічних засад у царині аграрно-правового регулювання.

Ключові слова: аграрне право України, предмет аграрного права, продовольча безпека, економічна криза, сталий розвиток, державна аграрна політика, аграрні відносини, агросфера, сільські території.

Проведено комплексное исследование стратегических направлений развития аграрного права Украины в условиях необходимости обеспечения продовольственной безопасности государства и устойчивого развития сельских территорий на основе норм современного аграрного законодательства, проанализированы новейшие проблемы развития аграрных отношений в Украине как базовых в составе предмета аграрного права, сделан вывод о необходимости совершенствования аграрного законодательства, а также о повышении роли публичных начал в области аграрно-правового регулирования.

Ключевые слова: аграрное право Украины, предмет аграрного права, продовольственная безопасность, экономический кризис, устойчивое развитие, государственная аграрная политика, аграрные отношения, агросфера, сельские территории.

A comprehensive study of the strategic areas of agrarian law of Ukraine in the conditions necessary to ensure food security of the state and sustainable development of rural areas based on the norms of modern agrarian legislation, analyzed the latest issues of development of agrarian relations in Ukraine as a base in the composition of the subject of agrarian law, concluded that the need to improve agricultural legislation, as well as enhancing the role of the public began in the agro-regulation.

Key words: agricultural law of Ukraine, subject of agrarian law, food security, economic crisis, sustainable development, the state agricultural policy, agrarian relations, agrosphere, rural areas.

Вступ. Сучасне аграрне право України – це самостійна спеціалізована галузь правової системи України, норми якої в сучасних умовах покликані врегулювати, крім традиційного комплексу аграрних суспільних відносин, і деякі інші стратегічно важливі суспільні відносини в державі. Мова йде насамперед про відносини в сфері забезпечення продовольчої безпеки України й сталого розвитку сільських територій. Такі завдання продиктовані вимогами часу.

За результати глобального дослідження країн світу за рівнем продовольчої безпеки в 2014 році, яке проводила дослідницька компанія британського журналу Economist, Україна розташувалася на 52 місці із 109. Тобто практично посередині, з чого можна зробити висновок, що вітчизняна продовольча безпека перебуває в кризовому становищі. Перше місце в рейтингу зайняли США. Головні переваги США, на думку укладачів рейтингу, полягають в економічній стійкості, високому рівні доходів населення в поєднанні з відносно низькою часткою витрат домашніх господарств на харчування, розвинутою сільськогосподарською та логістичною інфраструктурою, високою диверсифікацією харчування та всеосяжному доступі людей до безпечних і поживних продуктів харчування. Примітно, що



серед усіх країн тільки США та Ботсвана (48 місце) витрачають більше 4% свого ВВП на дослідження й розробки в харчовій і сільськогосподарській галузях економіки. Продовольча безпека вважається одним із головних показників соціально-економічного розвитку держави. Автори дослідження визначають продовольчу безпеку як стан, за якого всі люди в будь-який момент мають фізичний, соціальний та економічний доступ до продуктів харчування, що відповідають їхнім потребам [1].

Друга глобальна проблема для України – виведення сільських територій із депресивного стану й забезпечення їхнього сталого розвитку. Ця проблема уявляється ще більш складною, адже залежить від загального соціально-економічного, екологічного тощо благополуччя в державі.

Наведене, безумовно, змушує шукати правові шляхи розв'язання окреслених проблем, передусім шляхом розкриття сутності вказаних суспільних відносин та розробки пропозицій щодо адекватного врегулювання їх. Однак місце цих відносин у системі предмета аграрного права, особливо на монографічному рівні, майже не досліджувалось. Швидка динаміка розвитку суспільних відносин зумовлена об'єктивними процесами розвитку суспільства та властива всім галузям права.

Постановка завдання. Враховуючи складний і багатоаспектний, а головне – вкрай важливий, стратегічний для суспільства характер відносин в аграрному секторі економіки, а також у сфері розвитку сільських територій, завданням статті, по-перше, є визначення та аналіз сутності суспільних відносин щодо забезпечення продовольчої безпеки держави й сталого розвитку сільських територій, по-друге, встановлення місця цих відносин у складі предмета галузі аграрного права України й, нарешті, окреслення перспективних напрямків розвитку аграрного права України в умовах виходу держави з економічної кризи.

Результати дослідження. Фундамент розвитку науки аграрного права України заклали вітчизняні провідні вчені, серед яких Н. О. Багай, М. Я. Ващишин, О. В. Гафурова, В. М. Єрмоленко, В. П. Жушман, Т. О. Коваленко, Г. С. Корнієнко, П. Ф. Кулинич, Т. В. Курман, В. В. Носік, О. О. Погрібний, В. І. Семчик, А. М. Статівка, Н. І. Титова, О. М. Туєва, В. Ю. Уркевич, М. В. Шульга, В. З. Янчук та інші.

Традиційно предмет аграрного права України визначають як сукупність комплексних, інтегрованих і спеціалізованих аграрних суспільних відносин, які за своїм змістом є земельними, трудовими, майновими, організаційно-управлінськими, а також соціальними, та функціонують у процесі здійснення різними аграрними суб'єктами сільськогосподарської виробничої та пов'язаної з нею іншої діяльності [2; 3; 4; 5]. Крім того, в умовах сьогодення актуалізується питання щодо включення до предмета аграрного права відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки України та сталого розвитку сільських територій тощо.

Професор В. В. Носік до предмета аграрного права відносить «суспільні відносини, що виникають, змінюються й припиняються у зв'язку з реалізацією суб'єктивних прав та виконанням обов'язків щодо використання землі, праці й знань для здійснення господарської діяльності з виробництва продукції сільського, лісового й рибного господарства шляхом створення, функціонування та припинення суб'єктів аграрного підприємництва різних організаційно-правових форм, застосуванням визначених законом форм і методів інституційного й функціонального регулювання та допустимих форм державної підтримки такої діяльності сільськогосподарськими товаровиробниками, іншими суб'єктами аграрних відносин» [6, с. 27]. Поряд із цим цікавим видається сучасне визначення галузі аграрного права, запропоноване Г. С. Корнієнко. На її думку, «аграрне право – це самостійна галузь права, норми якої регулюють відносини, що виникають між суб'єктами аграрного права з приводу виробництва, переробки та реалізації сільськогосподарської продукції, кількість і якість якої впливає на продовольчу безпеку країни» [7, с. 63].

Сучасне значення терміну «аграрні відносини» трактується як загальне для комплексного складу суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються в процесі функціонування аграрного сектору економіки України. У тісному взаємозв'язку до аграрних відносин як таких, що виступають предметом аграрного права, відносяться суспільні відносини щодо формування та реалізації державної аграрної (внутрішньої та зовнішньої) політики України. Саме від їх сучасного розвитку залежить вихід українського села з тотальної багаторічної кризи. М. Я. Ващишин у своєму дослідженні зазначає, що в сучасних умовах норми аграрного права покликані врегулювати як аграрні відносини (тобто відносини з виробництва сільськогосподарської продукції), так і тісно пов'язані з ними відносини. Останніми науковець називає відносини з обслуговування аграрного виробництва (аграрної інфраструктури) й сталого розвитку сільських територій [8, с. 64].

Слушною видається думка П. Ф. Кулинича, що аграрні відносини входять до складу відносин більш широкого плану, а саме відносин щодо використання та охорони агросфери [9, с. 44]. Перспек-



тивними напрямками розвитку відносин у цій царині автор вбачає розвиток суспільних відносин щодо формування оптимальної сільської поселенської мережі, соціальної сфери села, з приводу здійснення неаграрних видів виробничої діяльності, а також агроекологічних відносин, тобто відносин із приводу використання земель сільськогосподарського призначення. Слід зазначити, що остання група відносин є складовою предмета галузі земельного права України, тому для їх відмежування та коректного комплексного регулювання законодавцю під час оновлення аграрного законодавства в цьому аспекті слід приділити увагу вдосконаленню саме екологічно безпечних та інноваційних виробничих процесів і технологій на зазначених землях.

У системі аграрного права України виділяють два самостійні комплексні правові інститути, а саме: соціального розвитку села та сталого розвитку сільських територій. На думку науковців, інститут сталого розвитку сільських територій повинен базуватися на таких складових: по-перше, виробничо-господарських відносинах, по-друге, відносинах соціального розвитку територій, по-третє, екологічних відносинах [10, с. 773]. Аналізуючи наведене, можна констатувати, що новим ключовим об'єктом подальших аграрно-правових досліджень та передумовою реформування галузі аграрного права мають стати також суспільні відносини у сфері забезпечення сталого (комплексного) розвитку агросфери, а перелічені відносини виступатимуть окремими компонентами функціонування агросфери. Однак сучасна аграрно-правова доктрина поки що не розглядає агросферу в складі предмета аграрного права.

У сучасних умовах питання про забезпечення продовольчої безпеки держави знаходиться в прерогативі здійснення державної аграрної політики, від правового забезпечення формування й реалізації якої напряму залежить подальший розвиток аграрного сектору економіки країни. І від того, наскільки успішним буде її реалізація, залежатиме й продовольча безпека держави, і майбутнє сільських територій. Наприклад, у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2013 р. № 806-р «Про схвалення Стратегії розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року» зазначається, що аграрний сектор України, базовою складовою якого є сільське господарство, визнається системоутворюючим у національній економіці, формує засади збереження суверенності держави – продовольчу та у визначених межах економічну, екологічну та енергетичну безпеку, забезпечує розвиток технологічно пов'язаних галузей національної економіки та формує соціально-економічні основи розвитку сільських територій. Стратегічними цілями розвитку аграрного сектору, як зазначено в Стратегії, виступають: а) гарантування продовольчої безпеки держави; б) забезпечення прогнозованості розвитку та довгострокової стійкості аграрного сектору шляхом розвитку різних форм господарювання; в) сприяння розвитку сільських населених пунктів та формування середнього класу на селі шляхом забезпечення зайнятості сільського населення та підвищення рівня доходів; г) підвищення рівня інвестиційної привабливості галузей аграрного сектору та фінансової безпеки сільськогосподарських підприємств; д) підвищення конкурентоспроможності вітчизняної сільськогосподарської продукції, забезпечення стабільності ринків; е) розширення участі України в забезпеченні світового ринку сільськогосподарською продукцією; є) раціональне використання земель сільськогосподарського призначення та зменшення техногенного навантаження аграрного сектору на навколишнє природне середовище [11].

Враховуючи окреслені приписи, слід визначити сутність і місце суспільних відносин щодо забезпечення продовольчої безпеки держави. Термін «продовольча безпека держави», на жаль, на знайшов свого закріплення в законодавстві України. Однак ряд науковців присвятили свої наукові розробки цій проблемі. Зокрема, це автори колективної монографії «Актуальні проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки України». Т. В. Курман, яка визначає продовольчу безпеку як складову національної безпеки держави, яка передбачає захищеність життєвих інтересів людини, що виражається в гарантуванні державою на принципах самозабезпечення безперешкодного фізичного та економічного доступу людини до продуктів харчування в кількості, асортименті, встановленого рівня якості та безпеки, необхідних для підтримання її здоров'я та звичайної життєвої діяльності [12, с. 17].

Досліджуючи проблему забезпечення продовольчої безпеки України, необхідно звернути увагу на доробки науковців-економістів. Так, на думку В. В. Немченко, для забезпечення продовольчої безпеки України повинна бути розроблена не тільки відповідна стратегія, якої, до речі, не існує сьогодні на законодавчому рівні, але й необхідно запровадити механізм реформування аграрного сектору, який включатиме: а) моніторинг економіки з метою виявлення й прогнозування внутрішніх і зовнішніх загроз продовольчій безпеці; б) створення нормативно-правової бази безпеки в сільському господарстві; в) кредитування та підтримка державою національного виробника сільськогосподарської продукції й харчових продуктів із неї, забезпечення його конкурентоздатності; г) партнерство та кооперація



виробників харчових продуктів; д) високий рівень захисту здоров'я та життя споживачів харчових продуктів; ж) збалансованість продуктів харчування різних вікових та професійних груп населення [13, с. 182].

Дослідивши наукові та правові підходи до сутності відносин щодо забезпечення продовольчої безпеки держави, слід наголосити, що ці відносини носять публічно-правовий характер і виступають складовою відносин у сфері формування й реалізації державної аграрної політики. У складі предмета аграрного права їх можна охарактеризувати саме як зовнішні аграрні відносини.

Визначаючи сутність, місце та роль відносин щодо забезпечення сталого розвитку сільських територій необхідно насамперед звернутися до реалій сьогодення в Україні.

Серед країн Європи Україна є другою (після Росії) за площею території. З 1991 р. після розпаду СРСР колишні республіки успадкували потужну соціальну й виробничу інфраструктуру та розвинуте сільське господарство. Україні дісталися численні сільськогосподарські підприємства, частина з яких до теперішнього часу повністю занепала. До 2012 р. індекс фізичного обсягу ВВП на душу населення України склав 37% від рівня Російської Федерації. Частка сільського господарства в структурі ВВП в 2013 р. склала 9,9% (прикладом у Росії – 3,8%). Дві третини площі країни становлять сільськогосподарські угіддя, причому 60% з них – це чорноземи. Однак у динаміці спостерігається скорочення сільськогосподарських угідь (на 494 тис. га), числа особистих підсобних господарств (тільки за 2013 р. їх число зменшилося на 60 тис.). В цілому рентабельність сільськогосподарського виробництва знизилась у 2 рази порівняно з 1991 р. [14].

Позитивним видається той факт, що 11 березня 2014 р. Єврокомісія оголосила про підтримку економіки України шляхом тимчасового зниження або скасування мит на промислову та сільськогосподарську продукцію до 1 листопада 2014 р., що дозволить розширити географію експорту й повинно сприятливо позначитись на економіці України, проте ефективність цього рішення буде залежати від конкурентоспроможності вітчизняної сільськогосподарської продукції й, отже, від попиту на неї в Європі.

Чисельність сільського населення України нині складає 14,1 млн осіб, що на 2,9 млн осіб менше, порівняно з 1990 р. Більше половини населення проживає в сільській місцевості: в Закарпатській (майже 63%), Чернівецькій (57,3%), Івано-Франківській (56,2%), Тернопільській (55,7%) і Рівненській (52,2%) областях. У східній частині України зосереджено безліч промислових підприємств. Найменша частка сільського населення припадає на Донецьку область (9,4%). Поряд із загальним скороченням чисельності відбувається зниження частки зайнятого економічно активного населення й зростання природного зменшення. Найвищий рівень смертності був зафіксований в 2008 р. (число померлих – 754 462 чол.). Причому рівень смертності сільського населення в 1,5 разу вище міського. За даними Світового банку від 9 квітня 2014 р. Україна займає 136 місце з 213 за валовим національним доходом на душу населення (3 500 дол. США). На початок 2013 р. за межею бідності проживала майже чверть населення України (більше 24%). Середньомісячний наявний дохід у розрахунку на душу населення в 2013 р. склав трохи більше 260 доларів. Середня заробітна плата штатного працівника у сільському господарстві за 2013 р. склала 2 270 гривень або 284,10 дол. США, що, наприклад, в 1,6 разу менше, порівняно зі середньоросійським показником. Для порівняння, в Норвегії заробітна плата працюючих на довгострокових або постійних позиціях становить 15,56 євро на годину. Зменшується й частка зайнятих у сільському, лісовому та рибному господарствах. У 2012 р. цей показник становив 17,2%, а в 2000 р. – 21,6%. Велику стурбованість викликає й той факт, що середній вік значної частини сільськогосподарських працівників наближається до пенсійного. У 2013 р. загальний рівень безробіття в Україні становив 7,2%, а рівень безробіття серед працездатного населення в сільській місцевості – 8,1%. Безробіття серед сільської молоді становить 14,6%, що нижче міського рівня (19,2%), проте найбільша частка безробітних старше 25 років припадає саме на сільську місцевість [15].

Наведені показники наочно та безапеляційно доводять, що сільські території України перебувають в занепаді, й доволі зарано говорити про їх сталий розвиток. Проте в аграрному законодавстві існує низка нормативно-правових актів, направлених на виведення з кризи цих територій (зокрема, це Закони України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р. № 1877-IV, «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18 жовтня 2005 р. № 2982-IV, «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві України» від 15 травня 1992 р. № 2436-XII та ін.).

У складі предмета аграрного права виділяється фактична та потенційна складові. Тобто до першої групи відносяться суспільні відносини, які вже регулюються нормами аграрного права



(зокрема, відносини з виробництва сільськогосподарської продукції (наприклад, Закон України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» від 03 вересня 2013 р. № 425-18). Очевидно, що суспільні відносини щодо забезпечення сталого розвитку сільських територій в Україні є потенційною складовою предмета аграрного права, адже вони потребують правового врегулювання з врахуванням специфіки аграрних відносин саме нормами аграрного права. Крім того, ці відносини в складі предмета аграрного права України – це зовнішні аграрні суспільні відносини публічно-правового характеру.

Висновки. З огляду на викладене, актуальним і вчасним вбачається прийняття Закону України «Про продовольчу безпеку України», а також Цільової комплексної програми «Відродження сільських територій в Україні». До їх розробки мають бути залучені фахівці наукових установ і вищих начальних закладів, які здійснюють наукові дослідження за спеціальністю 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право». Стратегічним кроком розвитку аграрного права в зазначеній царині стане створення та доповнення аграрного законодавства нормами-дефініціями для уніфікації термінологічного апарату. Важливим і практично затребуваним залишається нормативне закріплення понять «сільські території», «депресивні сільські території», «продовольча безпека держави» та деяких інших.

Список використаних джерел:

1. По уровню продовольственной безопасности Украину опередили полсотни стран // Комсомольская правда в Украине. – 2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kr.ua/economics/455182-ro-urovni-prodovolstvennoi-bezopasnosti-ukraynu-operedyly-polsotny-stran>.
2. Аграрне право : [підруч. для студ. вищ. навч. закл.] / [В. П. Жушман, В. М. Корнієнко, Г. С. Корнієнко та ін.] ; за ред. В. П. Жушмана та А. М. Стагівки. – Х. : Право, 2010. – 296 с.
3. Аграрне право України : [підруч.] / [В. М. Єрмоленко, О. В. Гафурова, М. В. Гребенюк та ін.] ; за заг. ред. В. М. Єрмоленка. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 608 с.
4. Аграрне право України : [підруч.] / за ред. О. О. Погрібного. – К. : Істина, 2007. – 448 с.
5. Аграрне право України : [підруч.] / [В. З. Янчук, В. І. Андрійцев, С. Ф. Василюк та ін.] ; за ред. В. З. Янчука. – 2-е вид., доп. та перероб. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 720 с.
6. Носік В. В. Предмет аграрно-правового регулювання в сучасних умовах: теоретичні аспекти / В. В. Носік // Аграрне право як галузь права, юридична наука і навчальна дисципліна : матер. Всеукр. кругл. стол. (м. Київ, 25 травня 2012 р.) / за заг. ред. В. М. Єрмоленка, В. І. Курила, В. І. Семчика. – К. : НУБіП України, 2012. – С. 26–28.
7. Корнієнко Г. С. Аграрне право в системі права України / Г. С. Корнієнко // Підприємництво, господарство і право. – 2013. – № 9. – С. 62–64.
8. Ващишин М. Я. Тенденції розвитку аграрного права України / М. Я. Ващишин // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право» / ред. кол. Д. О. Мельничук (голова) та ін. – К., 2014. – Вип. 197. – Ч. 1. – С. 63–68.
9. Кулинич П. Ф. До питання про розвиток предмета аграрного (сільського) права / П. Ф. Кулинич // Аграрне право як галузь права, юридична наука і навчальна дисципліна : матер. Всеукр. кругл. стол. (м. Київ, 25 травня 2012 р.) / за заг. ред. В. М. Єрмоленка, В. І. Курила, В. І. Семчика. – К. : НУБіП України, 2012. – С. 43–46.
10. Семчик В. І. Доктринальні проблеми сучасного аграрного права / В. І. Семчик // Правова доктрина України : у 5 т. / [Ю. С. Шемшученко, А. П. Гетьман, В. І. Андрейцев та ін.] ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – Х. : Право, 2014. – Т. 4 : Доктринальні проблеми екологічного, аграрного та господарського права. – 848 с.
11. Про схвалення Стратегії розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року : Розпорядження КМУ від 17 жовтня 2013 р. № 806-р // Офіційний вісник України. – 2013. – № 83. – Ст. 3088.
12. Курман Т. В. Поняття, ознаки, основні категорії та принципи продовольчої безпеки / Т. В. Курман // Актуальні проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки України : [монографія] / [О. М. Батигіна, В. П. Жушман, В. М. Корнієнко та ін.] ; за ред. В. Ю. Уркевича та М. В. Шульги. – Х. : ФОП Шевченко С. О., 2013. – С. 9–37.
13. Немченко В. В. Продовольча безпека України / В. В. Немченко // Збірник наукових праць ВНАУ. Серія «Економічні науки». – 2012. – № 4(70). – Т. 2. – С. 179–182.
14. Офіційні дані державного комітету статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
15. Межонова Н. Социально-экономические проблемы развития сельских территорий в Украине / Н. Межонова // International Centre for Trade and Sustainable Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ictsd.org/bridgesnews>.

