

УДК 342.922:338.436

ІВАНОВА Г.С.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ, ПРИНЦИПИ ТА НАПРЯМИ ЙОГО ЗДІЙСНЕННЯ

У статті охарактеризоване адміністративно-правове регулювання у сфері агропромислового комплексу України та його особливості, вперше визначені його принципи на основі аналізу наукової літератури та чинної нормативно-правової бази даної сфери для розвитку аграрного сектора, забезпечення й реалізації прав і законних інтересів як сільськогосподарських виробників, так і всіх суб'єктів у сфері агропромислового комплексу.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правові відносини, принципи адміністративно-правового регулювання, агропромисловий комплекс України, АПК України.

В статье охарактеризованы административно-правовое регулирование в сфере агропромышленного комплекса Украины и его особенности, впервые определены его принципы на основе анализа научной литературы и действующей нормативно-правовой базы данной сферы для развития аграрного сектора экономики страны в целом, обеспечения и реализации прав и законных интересов как сельскохозяйственных производителей, так и всех субъектов в сфере агропромышленного комплекса.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, административно-правовые отношения, принципы административно-правового регулирования, агропромышленный комплекс Украины, АПК Украины.

The article deals with the administrative-legal regulation in the field of agroindustrial complex of Ukraine and its peculiarities; for the first time its principles were determined on the basis of the analysis of scientific literature and the current legal and regulatory framework of this sphere for the development of the agrarian sector of the country and the provision and realization of rights and legitimate interests of agricultural producers, and all subjects in the field of agroindustrial complex.

Key words: administrative and legal regulation, administrative and legal relations, principles of administrative and legal regulation, agroindustrial complex of Ukraine, AIC of Ukraine.

Вступ. Сучасний агропромисловий комплекс України (далі – АПК) є найважливішою частиною економіки країни, він забезпечує суспільство життєво важливою продукцією, у ньому зосереджений величезний економічний потенціал, працює четверта частина населення, частка у валовій доданій вартості країни становить 13%, за використання основних засобів вартістю понад 100 млрд. грн. Розвиток АПК значною мірою визначає стан усього народногосподарського потенціалу, рівень продовольчої безпеки держави і соціально-економічну обстановку в суспільстві. Галузь є однією з основних бюджетоутворювальних сфер економіки та посідає друге місце в товарній структурі експорту (майже 40%). АПК є основним джерелом надходження валюти в Україну та ключовим чинником у підтриманні торговельного балансу [1]. За нашим авторським визначенням, АПК України – це сукупність взаємопов'язаних галузей промисловості, послуг та всіх сфер сільського господарства, пов'язаних із його розвитком, обслуговуванням його виробництва та доведенням сільськогосподарської продукції до споживача [2]. Так, дуже важливу роль у процесі розвитку АПК відіграє його доцільне адміністративно-правове регулювання, яке, враховуючи його особливу специфіку та теперішні економічні процеси в Україні, перебуває на

© ІВАНОВА Г.С. – кандидат юридичних наук, докторант кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

стадії вдосконалення та потребує особливого підходу під час вироблення та реалізації заходів державного регулювання.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення правового аналізу адміністративно-правового регулювання у сфері агропромислового комплексу України та його особливостей, визначення його принципів на основі аналізу наукової літератури та чинної нормативно-правової бази даної сфери.

Результати дослідження. Адміністративно-правове регулювання агропромислового комплексу – це цілеспрямований вплив правовими засобами, а саме належними формами та методами, уповноваженими органами державної влади й органами місцевого самоврядування, на виробництво, перероблення і реалізацію сільськогосподарських продукції, сировини і продовольства, а також на виробничо-технічне, наукове та кадрове забезпечення агропромислового виробництва за допомогою застосування сукупності адміністративно-правових форм і методів для досягнення продовольчої безпеки і підвищення рівня рентабельності агропромислового виробництва продовольства. Недостатня ефективність застосовуваних правових засобів державного регулювання АПК, серед яких найважливіша роль належить саме адміністративно-правовим методам, обґрунтовується статистичними даними. Так, за останні 10 років зміни у сфері АПК істотні. Нині в сільському господарстві працюють майже 45 000 підприємств, з яких приблизно 2 500 – великі та середні. Але поки рослинництво нарощує обсяги, вітчизняне м'ясо-молочне виробництво перебуває в стагнації. Унаслідок цього провідні компанії АПК виготовляють рослинну продукцію, частка якої в загальному обсязі становить приблизно 69% [1]. За константи посівних площ (26 775,6 тис. га, зростання на 3% із 2006 р.) сама структура агровиробництва зазнала помітних змін – у три рази зменшилися посіви цукрових буряків, у 2,5 рази – ячменю, а кормові культури вже не є пріоритетом внаслідок стагнації тваринництва. Фокус змістився в бік вирощування кукурудзи і технічних культур, передусім соняшнику, питома вага якого в структурі посівів окремих областей вже досягає 40%. Питома вага земельного банку агрохолдингів у загальній площі оброблюваних земель становить лише 16,7% (5,5 млн. га) [3].

Адміністративно-правове регулювання як правова категорія, на думку В. Четверикова, визначається як певний алгоритм послідовного впливу правових методів і засобів для досягнення цілей регулювання поведінки учасників управлінських відносин у сфері діяльності органів виконавчої влади, державного управління [4]. Але треба враховувати, що агропромисловий комплекс як безпосередній об'єкт адміністративно-правового регулювання відрізняється низкою відмінних від інших секторів рис, зокрема, залежністю від природно-кліматичних умов, відносно низькою прибутковістю та тривалим оборотом коштів, сезонним характером виробництва, більш повільною модернізацією виробництва тощо. Згідно зі ст. ст. 1 та 3 Конституції України, Україна – суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава, зміст і спрямованість діяльності держави визначаються правами і свободами людини та їх гарантією [5], а отже, держава має вжити дієвих заходів для активного вдосконалення адміністративно-правового регулювання сфери АПК.

Адміністративно-правове регулювання діяльності АПК в Україні не було вивчено на належному рівні в межах вітчизняної теорії адміністративного права; незважаючи на те, що його різні аспекти вивчалися такими відомими вченими-адміністративістами, як: В. Авер'янов, О. Андрушко, І. Арістова, І. Архипенко, Д. Бахрах, А. Берлач, Ю. Битяк, В. Галуцько, І. Голосніченко, С. Гончарук, Т. Коломоець, В. Колпаков, А. Комзюк, М. Кравчук, А. Кузьменко, В. Курило, В. Ладиченко, І. Ломакіна, Р. Мельник, Н. Нижник, Н. Хорошак, В. Шкарупа, В. Янчук та іншими, сьогодні багато актуальних проблем адміністративно-правового регулювання АПК залишилися поза межами комплексного аналізу.

Теоретично на основі аналізу адміністративно-правового законодавства в будь-якій країні формуються принципи адміністративного права. Принципи варто розуміти як засадні (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями і механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Принципи адміністративного права вказують на основні риси, сутнісні характеристики, зміст і призначення всієї галузі адміністративного права. Вони або впливають з окремих правових норм, або формулюються на основі групи норм даної галузі права, пов'язані з іншими принципами, що регулюють суспільну поведінку людей. Отже, є сукупність різних принципів, які стають своєрідною перехідною площиною від права до норм етики і моралі в діяльності державних органів, площиною, яка з'єднує різні прояви суспільної свідомості із приписами права [6]. В адміністративному праві застосову-

ються як загальні правові принципи, визнані в тій чи іншій країні, так і спеціальні принципи, характерні тільки для певної правової галузі. Серед спеціальних діють принципи організації та функціонування окремих адміністративно-правових інститутів, а також принципи адміністративно-правового регулювання. Необхідність їх виявлення обґрунтовується як доцільністю вироблення спільних підходів до законодавчого регулювання й адміністративної діяльності, так і потребами судочинства та підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання будь-якої сфери. Визначення принципів адміністративно-правового регулювання саме агропромислового комплексу України та забезпечення чіткої кореляції між формами та методами регулювання й зазначеними принципами сприятимуть покращенню сучасного стану реалізації правотворчих повноважень суб'єктами державного регулювання АПК в Україні й активній гармонізації й уніфікації законодавства. Цим основоположним ідеям повинна відповідати чинна система законодавства у сфері АПК, на них мають базуватися взаємозв'язки суб'єктів державної влади із суб'єктами сільськогосподарського виробництва. Принципами адміністративно-правового регулювання агропромислового комплексу є:

- законність;
- системність;
- справедливість та свобода;
- єдність і несуперечність;
- пріоритетності та соціальна спрямованість;
- ефективність;
- відповідальність.

Принцип законності є загальноправовим, розглядається як утвердження верховенства вимог і положень Конституції та законів України під час адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері АПК. Цей принцип означає, що держава спрямовує свої зусилля на чітке і безумовне дотримання законності в галузі АПК із боку аграрних товаровиробників, а також із боку державних органів, які здійснюють регуляторну діяльність. Так, згідно зі ст. 19 ч. 2 Конституції України, органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [5].

Принцип системності передбачає узгодженість в роботі всіх елементів механізму адміністративно-правового регулювання АПК України, а також раціональне використання ресурсів, зокрема інвестиційних.

Справедливість являє собою одночасно як універсальний принцип, так і кінцеву ціль адміністративно-правового регулювання. Справедливість є мірою співвідношення вимоги та відплати. Ця міра визначає оптимальне поєднання інтересів окремих індивідів, груп і суспільства загалом, а також ступінь захищеності їхніх інтересів. Так, у ст. 42 Конституції України зазначено, що держава забезпечує захист конкуренції в підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція [5]. Нині однією із ключових проблем розвитку АПК України є недостатня ефективність самоорганізації та саморегулювання ринку сільськогосподарської продукції та продовольства, складність у виробленні консолідованої позиції сільськогосподарських товаровиробників у захисті своїх інтересів.

Конституційний принцип свободи підприємницької діяльності (ст. 42 Конституції України) втілений у нормативно-правовій базі сфери АПК України. Відповідно до ст. 13 Закону України «Про колективні сільськогосподарські підприємства», колективне сільськогосподарське підприємство діє на засадах підприємництва. Таку правову норму стосовно виробничих кооперативів закріплено в ст. 2 Закону України «Про колективні сільськогосподарські підприємства» [7]. Фермерське господарство визнано прогресивною формою підприємницької діяльності громадян у галузі сільського господарства України (Преамбула ст. 1 Закону України «Про фермерське господарство») [8]. Правовий статус державних підприємств та господарських товариств, які здійснюють діяльність у сфері сільського господарства, регламентується загальним законодавством, відповідно до якого державні комерційні підприємства та господарські товариства є суб'єктами підприємницької діяльності і діють на принципах підприємництва (ст. ст. 74 та 79 Господарського кодексу України, гл. 8 Цивільного кодексу, ст. 1 Закону України «Про господарські товариства») [9].

Принцип єдності означає, що всі суб'єкти агропромислової галузі України мають узгоджені цілі та скоординовані дії для досягнення консолідованого результату, визначеного насамперед

державною регуляторною політикою у сфері господарської діяльності, яка, відповідно до Закону України від 11 вересня 2003 р. «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», є напрямом державної політики, спрямованим на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення ухвалення економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання й усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та в спосіб, що встановлені Конституцією та законами України [10]. Принципами державної регуляторної політики є: доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість та врахування громадської думки.

Аналіз земельного законодавства України дозволяє виділити принцип пріоритетності використання земель сільськогосподарського призначення для сільськогосподарського виробництва. Норми, спрямовані на забезпечення охорони сільськогосподарського земельного фонду України як основного засобу виробництва продовольчої та сировинної продукції, містить ст. 23 Земельного кодексу України. Землі, придатні для потреб сільського господарства повинні надаватися насамперед для сільськогосподарського використання. Оскільки виробництво сільськогосподарської продукції передбачає обов'язкове використання земель, в основі правового регулювання господарської діяльності в АПК лежить раціональне й ефективне використання, відтворення й охорона земель сільськогосподарського призначення як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави, а також інших природних ресурсів, які, згідно зі ст. 13 Конституції України, є об'єктами права власності українського народу, тому передбачають особливий режим правового регулювання [11, с. 17–27].

Відповідно до ст. 13 Конституції України, держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання, соціальну спрямованість економіки [5]. Необхідно зазначити, що саме господарська діяльність в АПК безпосередньо стосується соціальної діяльності суб'єктів господарювання в АПК, є засобом досягнення задоволення потреб громадян.

Адміністративно-правове регулювання є одним із найбільш сильних за впливом, а отже, розрахованим на максимально великий соціально-економічний ефект видів державного впливу на об'єкти агропромислового комплексу. Адміністративно-правове регулювання передбачає нормативно-правові акти й акти правозастосування, якими держава в особі уповноважених органів встановлює загальні правила діяльності суб'єктів суспільних відносин у сфері агропромислового комплексу; дії уповноважених органів державної влади й органів місцевого самоврядування щодо коригування встановлених правил залежно від зміни умов; контроль і нагляд за виконанням встановлених правил; координацію діяльності учасників адміністративно-правових відносин у сфері АПК; захист їхніх законних прав та інтересів держави і суспільства; встановлення заходів адміністративної відповідальності та залучення до неї. Першочерговою метою даного виду адміністративно-правового регулювання має бути продовольча безпека, далі – формування сприятливого середовища для розвитку стійкого відтворення в аграрній сфері і підвищення рівня його рентабельності.

Принцип ефективності адміністративно-правового регулювання сфери АПК України передбачає результативність, успіх у досягненні мети, а також економічність, або мінімальні витрати для одержання відповідного результату, що зумовлюється високим рівнем конкуренції в ринкових умовах. Основою ефективності виробництва є: впровадження інноваційних технологій, інтенсифікація виробництва, ефективні форми господарювання й управління, прискорення структурних змін, застосування найбільш прогресивних форм організації праці і виробництва. За тим, як дотримується цей принцип, видно, чи досягає своєї мети АПК, як він діє, чи виконує своє призначення. Наскільки держава зможе забезпечити сільське господарство необхідною матеріально-технічною базою, наскільки правильно будуть застосовуватися економічні та правові важелі, настільки сільське господарство завдяки цьому забезпечить потреби населення продуктами харчування, а промисловість – сировиною.

Важливим елементом гарантування прав суб'єктів АПК України, захисту прав та законних інтересів є застосування правових засобів впливу, спрямованих на усунення порушень законодавства у сфері АПК, запобігання їх появі в майбутньому, відновлення порушеного права та притягнення винних у вчиненні правопорушень до адміністративної відповідальності. Тому одним із принципів адміністративно-правового регулювання у сфері АПК має бути принцип відповідальності за порушення законодавства. На жаль, у цій частині аграрне законодавство теж потребує вдосконалення.

Згідно із проектом Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектора економіки на період до 2020 р., розвиток аграрного сектора економіки може відбуватися за двома варіантами. Перший варіант характеризується недостатнім фінансуванням розвитку аграрного сектора, декларуванням соціальних, економічних і екологічних заходів за відсутності реальних механізмів їх здійснення. За умови реалізації такого варіанту не забезпечується вирішення основних проблем розвитку сільськогосподарського виробництва, зокрема його інтеграції у світовий економічний простір, формування ефективного, соціально спрямованого аграрного сектора економіки держави, триває руйнація соціальної інфраструктури в сільській місцевості. Другий варіант передбачає визначення, розроблення й імплементацію напрямів розвитку аграрного сектора економіки на основі оптимізації його виробничої і соціальної інфраструктури, підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарського виробництва, нарощування його обсягів, покращення якості і безпеки сільськогосподарської продукції, охорони довкілля та відтворення природних ресурсів, підвищення рівня зайнятості сільського населення, створення нових робочих місць [12]. Однак будь-який варіант розвитку аграрного сектора повинен не тільки дати змогу останньому задовольнити потреби внутрішнього ринку та забезпечити провідні позиції у світі шляхом стабільного експорту сільськогосподарської продукції та продуктів її глибокої переробки, але й сприяти вдосконаленню адміністративно-правового регулювання даним сектором взагалі.

Висновки. На жаль, чинне законодавство не визначає принципів адміністративно-правового регулювання у сфері АПК, а це, у свою чергу, не сприяє належному розвитку аграрного сектора та забезпеченню й реалізації прав та законних інтересів як сільськогосподарських виробників, так і всіх суб'єктів у сфері АПК. Доречно було б закріпити ці принципи в окремому нормативно-правовому акті. Державою мають бути вжиті реальні заходи для створення сприятливих умов функціонування всіх галузей АПК. Це дозволить товарам вітчизняних виробників переважати над продукцією іноземних компаній, вийти на світовий ринок, значно збільшити прибуток, а отже, надходження коштів до бюджету.

Список використаних джерел:

1. Аграрний сектор економіки України: сучасний стан та перспективи розвитку. URL: <https://www.vgolos.zt.ua/ahrarynyu-sektor-ekonomiky-ukrayiny-suchasnyu-stand-ta-perspektyvyu-rozvytku/>.
2. Іванова Г. Агропромисловий комплекс України – об'єкт адміністративно-правового регулювання: проблемні питання. Право та інновації: наук.-практ. журнал. 2018. № 1 (21). С. 75–82.
3. Мартинюк М. АПК-2027: як зміниться українське сільське господарство через 10 років. URL: <http://agroportal.ua/ua/publishing/lichnyi-vzglyad/apk2027-kak-izmenitsya-ukrainskoe-selskoe-khozyaistvo-cherez-10-let/>.
4. Четвериков В. Административное право. URL: <http://uristinfo.net/adminpravo/166-administrativnoe-pravo-vs-chetverikov/3927-sistema-elementov-mehanizma-administrativno-pravovogo-regulirovanija.html>.
5. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30.
6. Авер'янов В. Адміністративне право України. URL: <http://textbooks.net.ua/content/view/2575/15/>.
7. Про колективне сільськогосподарське підприємство: Закон України від 14 лютого 1992 р. № 2114–XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2114-12>.
8. Про фермерське господарство: Закон України від 19 червня 2003 р. № 973–IV, редакція від 1 січня 2018 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/973-15>.
9. Марченко С. Правові принципи господарської діяльності в агропромисловому комплексі України. URL: http://visnyk.law.knu.ua/images/articles/N_85_2010_Marchenko.pdf.
10. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160–IV, редакція від 26 листопада 2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
11. Андрейцев В. Земля як основне національне багатство: проблеми правового режиму. Організаційно-правові проблеми розвитку аграрного і земельних ринків в Україні: зб. тез допов. і наук. повід. Наук.-практ. конф. / відп. ред. В. Семчик. К.: Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. С. 17–27.
12. Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектора економіки на період до 2020 р. (проект). URL: <http://minagro.gov.ua/apk?nid=16822>.