

УДК 342.52:352.071:63

Т. П. Паламарчук,  
аспірант,

Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

# ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

T. Palamarchuk,

graduate student, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv

## ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISMS OF STATE AGRICULTURAL POLICY IN CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION

**У статті досліджено основні складові державної аграрної політики. Проведено вивчення наукових поглядів щодо основ організаційно-правових механізмів державної аграрної політики в умовах євроінтеграції та визначення стратегічних напрямів його розвитку. Показано принципи державної політики аграрним сектором України в умовах євроінтеграції. Визначено комплекс правових, організаційних і економічних заходів, спрямованих на підвищення ефективності функціонування аграрного сектору економіки, розв'язання соціальних проблем сільського населення та забезпечення комплексного і сталого розвитку сільських територій. У статті приділено основну увагу законодавству України, яке регулює відносини у сфері експорту та імпорту аграрної продукції. У підсумку визначено важливість консолідації законодавства у єдиний нормативний акт.**

**The paper investigated basic components of the state agrarian policy. The study of scientific views on the foundations of organizational and legal mechanisms of the state agrarian policy in terms of European integration and the definition of the strategic directions of its development. The principles of the state policy in the agrarian sector of Ukraine's European integration conditions stipulate consideration of such principles in the EU countries, which are the basis for the formation control agricultural sector. The complex of legal, organizational and economic measures aimed at improving the efficiency of the agricultural sector, the solution of social problems of the rural population and providing an integrated and sustainable rural development. In this article, the focus is given to the Ukrainian legislation that regulates relations in the sphere of export and import of agricultural products. The result shows the importance of the consolidation of legislation into a single regulation.**

*Ключові слова: законодавство, європейська інтеграція, аграрна політика, державне управління, сільські території.*

*Key words: legislation, European integration, agricultural policy, governance, rural areas.*

### АКТУАЛЬНІСТЬ ТЕМИ

На сучасному етапі державотворення державне управління економічними інституціями в Україні базується на основах визначеної стратегії розвитку

економіки в цілому. Стратегічні напрями у свій час функціонують на принципах господарювання, які зумовлюють формування певних механізмів державного управління конкретних галузей, що має безпосе-

редне відношення і до аграрного сектору. Аграрний сектор, будучи стратегічним сегментом української економіки, виступає важливим чинником зовнішньо-економічної торгівлі України, тому ефективність державного управління цим сегментом дає можливість конкурувати державі на зовнішніх економічних ринках. У цьому процесі найбільш актуальним завданням до осмислення основ формування й розвитку аграрної політики держави виступає дослідження принципів, на яких базується державне управління аграрним сектором.

### СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБКИ ПРОБЛЕМИ

Останнім часом вчені активно вивчають дані проблеми у сфері пошуку напрямів удосконалення механізмів державного управління. Серед таких науковців у першу чергу слід назвати Л.М. Анічина, Г.О. Андрусенко, Н.К. Васильєва, Б.В. Даниліва, А.С. Карунос, Н.М. Левченко, С.В. Майстро, П.М. Макаренко, Г.І. Мостового та багатьох інших. Дослідження зазначеної проблематики на сучасному етапі виходить поза межі методології державного управління, будучи предметом наукових студій як економічних, так і юридичних та інших суспільно-політичних дисциплін, що викликає численні дискусії щодо основ реалізації державної євроінтеграційної політики у аграрній сфері.

### МЕТА І ЗАВДАННЯ СТАТТІ

Метою та завданням статті виступає вивчення наукових поглядів щодо основ організаційно-правових механізмів державної аграрної політики в умовах євроінтеграції та визначення стратегічних напрямів його розвитку.

### ОСНОВНИЙ МАТЕРІАЛ

На погляд дослідників, принципи державного управління, яке є засобом реалізації державної політики, розвитку АПК — це закріплені в національному законодавстві та міжнародних договорах України закономірності, обов'язкові до виконання правила регуляторного впливу держави та її органів на процес розвитку АПК; закріплені у правових нормах найзагальніші, вихідні положення, панівні в даній державі політичні та правові ідеї, основні засади, керівні настанови, що визначають найважливіші правила, за якими таке регулювання організовується і здійснюється [1, с. 3].

Модель аграрного протекціонізму, якої дотримуються багато інших країн, передбачає здійснення державної підтримки аграрного сектора для забезпечення конкурентних переваг національної сільськогосподарської продукції на ринку. Так, у країнах Європейського Союзу та в Японії основні обсяги державної підтримки спрямовані на пряму підтримку сільськогосподарських товаровиробників. Ці країни також перешкоджають проникненню на свої ринки імпортової продукції, насамперед шляхом встановлення особливих вимог до її якості [2, с. 27].

У цілому, незважаючи на наявність різних підходів до ролі держави стосовно аграрного сектора, зарубіжний досвід свідчить, що у більшості

провідних країн світу державне регулювання є обов'язковим компонентом аграрної політики. У цих країнах державне регулювання передбачає вирішення таких основних завдань: забезпечення стійкої економічної ситуації в сільському господарстві, стабілізація ринкової кон'юнктури і підтримка прибутковості товаровиробників, допомога в адаптації до нових умов, захист внутрішнього ринку, забезпечення конкурентоспроможності національних товаровиробників на світовому ринку. Практика переконує, що сільське господарство у країнах світу субсидується у великих обсягах з державних і недержавних бюджетів. Однак цей досвід не був належним чином врахований у процесі реформування аграрного сектора економіки України. Реалізація прийнятої в 90-ті роки моделі ринкових відносин в агропромисловому комплексі не забезпечила формування ефективних економічних міжгалузевих відносин, призвела до спаду виробництва, різкого погіршення фінансово-економічних показників діяльності аграрних товаровиробників незалежно від обраної ними форми власності й господарювання. Причиною тому слід вважати недосконалість вивчення принципів державного регулювання розвитку АПК, які застосовувались у практиці провідних країн [1, с. 146].

Саме тому принципи державної політики аграрним сектором України в умовах євроінтеграції зумовлюють розгляд подібних засад у країнах ЄС, які є основою формування управління аграрним сектором.

Зокрема принципи державного регулювання АПК у країнах ЄС впливають з основних цілей спільної аграрної політики, що змінюється з кожним етапом її реформування. Нині європейська модель бюджетної підтримки аграрної сфери економіки ґрунтується на трьох базових чинниках: фермерському господарстві сімейного типу, визнанні багатofункціональної ролі галузі й усебічному захисті системи ціноутворення на продовольство і доходів товаровиробників від ринкової та природної стихій. Ст. 33.2 Угоди про створення ЄС окреслено, що його аграрна політика і спеціальні методи її застосування мають урахувати: а) особливу природу сільськогосподарської діяльності, що впливає із соціальної структури галузі та природного різноманіття регіонів; б) принцип поступовості при здійсненні будь-яких перетворень; в) тісний взаємозв'язок сільського господарства з іншими секторами економіки. Тобто ключова ідея про те, що ця галузь має унікальну природу, відмінну від інших економічних видів діяльності, пронизує аграрну політику європейського угруповання [1, с. 4]. З метою практичного втілення зазначених завдань у своїй політиці ЄС керується принципами спільності ринків країн-членів, надання переваг товарам Співтовариства та субсидарного фінансування всіх витрат. Принцип субсидарності як принцип теорії державного права, є фундаментальним для розуміння сутності заходів щодо Спільної аграрної політики. У тих сферах, на які не поширюється виключна компетенція Співтовариства, цей принцип може діяти "лише настільки, наскільки поставлено завдання..." [3].

Науковість чинників аграрної політики А.С. Каунонос зводиться до 4-х принципів: врахування дії економічних законів і законів природи; вивчення попереднього досвіду господарювання на селі; вивчення особливостей даного моменту, даного етапу; спираючись на економічні інтереси і відповідність їх економічним законам. У системі соціально-економічних інтересів суспільства державна аграрна політика розглядається як доктрина, основною метою якої є гарантування продовольчої безпеки країни, створення високопродуктивних секторів у вітчизняному АПК, вихід на агропродовольчі ринки світу. Основні макроекономічні засади державної аграрної політики охоплюють глибинні зміни відносин власності, структурну перебудову сільськогосподарського та інших галузей агропромислового виробництва, оптимізацію і нарощування ресурсного потенціалу, створення економічних умов функціонування вітчизняних товаровиробників, істотні соціальні перетворення на селі [4, с. 143]. Саме тому основним завданням раціональної державної підтримки є підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарської продукції на внутрішньому та на зовнішньому аграрних ринках, а також розвиток сільських територій. При цьому регулююча роль держави, спрямована на підтримку вітчизняних виробників, має здійснюватися заходами та механізмами, що не повинні суперечити принципам СОТ та бути дієвою і раціональною для вітчизняних виробників.

Основні засади державної аграрної політики спрямовані на забезпечення сталого розвитку аграрного сектору національної економіки, системності та комплексності під час здійснення заходів з реалізації державної аграрної політики всіма органами державної влади та органами місцевого самоврядування [5].

Основними складовими державної аграрної політики є комплекс правових, організаційних і економічних заходів, спрямованих на підвищення ефективності функціонування аграрного сектору економіки, розв'язання соціальних проблем сільського населення та забезпечення комплексного і сталого розвитку сільських територій.

Важливу роль у державному регулюванні розвитку аграрного сектору в сучасних умовах відіграють обрані методи, які класифікуються за двома ознаками — формами та засобами впливу. За формами впливу методи бувають прямі та непрямі. За засобами впливу розрізняють: нормативно-правові, фінансово-економічні, адміністративні, організаційні та науково-методичні методи державного регулювання розвитку аграрних підприємств [6].

Сьогодні в багатьох програмних документах, які розробляються з метою активізації державного регулювання розвитку аграрного сектору економіки України, досить часто застосовується поняття "механізм державного регулювання" як при вирішенні проблем розвитку галузі взагалі, так і при розв'язанні окремих питань. Так, у Концепції комплексної програми аграрного та сільського розвитку України, яка розроблена відповідно до положень Програми уряду "Назустріч людям", відзначається, що основними напрямками виконання Програми є запро-

вадження дієвих механізмів державного (у т.ч. бюджетного) регулювання в АПК через створення механізмів державної підтримки аграрного виробника, окремих галузей сільгоспвиробництва та розвитку територій [7]. У загальнодержавній Комплексній програмі підтримки та розвитку українського села "Добробут через аграрний розвиток" на 2005—2010 рр. на період її чинності відзначалось, що основними цілями Програми є визначення стратегічних галузевих пріоритетів за рахунок збалансованого використання ринкових та державних механізмів регулювання [8]. Крім цього, у Програмі розвитку фермерства в Україні на 2005—2015 рр. ставиться завдання розробити механізм державного регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення [9].

На сучасному етапі вагому роль у царині формування й реалізації аграрної політики України мають такі закони України: "Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року", "Про державну підтримку сільського господарства України", "Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві", "Про сільськогосподарську кооперацію". Перш за все аграрна політика держави ґрунтується на положеннях Конституції про право власності на землю та інші природні ресурси (ст. 13); визнанні землі "основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави". При цьому "право власності на землю гарантується", воно "набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону" (ст. 14). Стаття 41 Конституції України гарантує право приватної власності кожній людині, а ст. 42 проголошує право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом.

Реалізація аграрної політики держави передбачає стабілізацію системи і змісту повноважень органів державного регулювання сільського господарства. Сьогодні в Україні такими органами є:

- законодавчої влади: Верховна Рада України;
- державної виконавчої влади: Президент України, Кабінет Міністрів України;
- на місцях: місцеві органи державної адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Крім загальнодержавних органів управління, створено систему органів галузевої компетенції. До них належать: Міністерство аграрної політики України, Аграрний фонд, управління агропромислового розвитку обласних і районних державних адміністрацій [10, с. 155].

Означені вище проблеми охоплюють внутрішньо-державну аграрну політику. Проте євроінтеграційний вектор економіки України, будучи дискурсивним у політичних колах, виступає об'єктивним фактором оптимізації механізмів державного управління аграрним сектором. Цей фактор обумовлюється ефективною практикою застосування механізмів щодо управління розвитком аграрного сектору у ЄС і у контексті євроінтеграційних прагнень вже має певну нормативно-адаптаційну базу в Україні. Зокрема вітчизняне законодавство певним чином регулює

окремі напрями розвитку аграрного сектору на шляху до євроінтеграції. У деяких нормативних актах прослідковується синхронізація напрямів державного впливу на дану галузь із програмами розвитку у ЄС.

## ВИСНОВКИ

Отже, державна аграрна політика у контексті євроінтеграції в Україні представлена системою організаційно-правових механізмів, котрі здійснюють управлінсько-регуляторний вплив на аграрний сектор. Безпосередньо державна аграрна політика реалізовується компетентними державними органами по відношенню до аграрних підприємств та інших виробників сільськогосподарської продукції. Саме тому вітчизняне законодавство, будучи основою державної аграрної політики на шляху до аграрної євроінтеграції, повинно бути вираженим у консолідованому нормативно-правовому акті, котрий у рамках комплексної державної програми включатиме, окрім інших, наступні стратегічні аспекти розвитку аграрного законодавства, а саме:

- основи безпеки виробництва, зберігання і транспортування продуктів сільськогосподарської продукції;

- напрями соціально-економічної підтримки сільськогосподарських територій;

- податково-кредитне стимулювання експорту високоякісної сільськогосподарської продукції.

Безумовно, дані напрями не вичерпують стратегічних завдань щодо активізації процесу євроінтеграції галузі. Проте, на наш погляд, вони повинні стати основними стимуляторами щодо євроадаптації методів державного регулювання аграрного сектору в Україні в умовах сучасного державотворення.

### Література:

1. Левченко Н.М. Принципи державного регулювання розвитку АПК в умовах інтеграції до європейського простору / Н.М. Левченко // *Актуальні проблеми держ. упр.: зб. наук. пр.* — Х.: Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2011. — № 1 (32). — С. 145—149.

2. Макаренко П.М. Концептуальні засади системного інноваційного оновлення сільськогосподарського виробництва / П.М. Макаренко, Н.К. Васильєва / *Агросвіт*. — 2008. — № 1. — С. 17—20.

3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник: [пер. з рос.] / О.Ф. Скакун. — Х., 2001. — 656 с.

4. Карунос А.С. Зміст, чинники та основні принципи державної аграрної політики // *Наукові праці Полтавської державної аграрної академії. Серія: Економічні науки*. — Вип. 2. — Т. 1. — 2011 — С. 141—145.

5. Данилів Б.В. Необхідність державної підтримки сільськогосподарського виробництва та відродження тваринництва в Україні / Б.В. Данилів // *Економіка АПК*. — 2004. — № 11. — С. 59—63.

6. Майстро С.В. Державна підтримка аграрного сектора як об'єктивна необхідність ефективного розвитку галузі / С.В. Майстро // *Механізми ефективного розвитку економіки аграрної сфери АПК: [моногр.]* / [Л.М. Анічин, Г.О. Андрусенко, Г.І. Мос-

товий та ін.]; за заг. ред. проф. Л.М. Анічина. — Х.: Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2006. — С. 59—81.

7. Концепція комплексної програми аграрного та сільського розвитку України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // <http://www.agrichamber.org.ua/news/index.php?nd=5&monthsel=05&year sel=2005>

8. Загальнодержавна Комплексна програма підтримки та розвитку українського села "Добробут через аграрний розвиток" на 2005 — 2010 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // <http://dar-ukraine.com.ua/docs/dar220805.pdf>

9. Концепція програми розвитку фермерства в Україні на 2005 — 2015 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // [http://www.coop.in.ua/Download%20Files/Farm\\_Concept.zip](http://www.coop.in.ua/Download%20Files/Farm_Concept.zip)

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

### References:

1. Levchenko, N.M. (2011), "The principles of state regulation of agricultural development in terms of integration into Europe", *Akt. problemy derzh. upr.: zb. nauk. pr.*, vol. 1 (32), pp. 145—149.

2. Makarenko, P.M. and Vasyli'eva, N. K. (2008), "Conceptual framework of system innovation of agricultural production", *Ahrosvit*, vol. 1, pp. 17—20.

3. Skakun, O. F. (2001), *Teoriia derzhavy i prava [Theory of law]*, Kharkiv, Ukraine.

4. Karunos, A.S. (2011), "Content factors and basic principles of the state agrarian policy", *Naukovi pratsi Poltav's'koi derzhavnoi ahrarnoi akademii. Serii: Ekonomichni nauky*, vol. 2, no. 1, pp. 141—145.

5. Danyliv, B.V. (2004), "The need of state support for agricultural production and livestock revival in Ukraine", *Ekonomika APK*, vol. 11, pp. 59—63.

6. Majstro, S.V. (2006), "State support for the agricultural sector as an objective need for effective development of the industry", *Mekhanizmy efektyvnoho rozvytku ekonomiky ahrarnoi sfery APK [Mechanisms for effective economic development of agrarian sphere APC]*, *Vyd-vo KharRINADU "Mahistr"*, Kharkiv, Ukraine, pp. 59—81.

7. Agrichamber (2015), "The concept of the integrated program of rural development and agrarian Ukraine", <http://www.agrichamber.org.ua/news/index.php?nd=5&monthsel=05&year sel=2005>

8. Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine (2006), "State complex program of support and development of Ukrainian village "Prosperity through Agricultural Development" for 2005—2010 years", / <http://dar-ukraine.com.ua/docs/dar220805.pdf>

9. Association of Farmers and Private Landowners of Ukraine (2004), "Concept of development farming in Ukraine in 2005—2015 years", [http://www.coop.in.ua/Download%20Files/Farm\\_Concept.zip](http://www.coop.in.ua/Download%20Files/Farm_Concept.zip)

10. Rozdajbida, O.V. Bilins'ka, O.V. (2010), "Economic and legal aspects of state agrarian policy of Ukraine", *Visnyk Natsional'noi iurydychnoi akademii Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho*, vol. 3, pp. 152—161.

*Стаття надійшла до редакції 14.09.2015 р.*