

ІНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ

THE INSTITUTIONAL BASES OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATING IN THE SPHERE OF AGROINDUSTRIAL COMPLEX

Іванова Г.С.,

*докторант кафедри адміністративного права та
адміністративної діяльності
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*

У статті досліджено інституційно-правові основи адміністративно-правового регулювання у сфері агропромислового комплексу (далі – АПК). Здійснено аналіз основних напрямів розвитку та зміни інститутів через появу нових тенденцій у розвитку агропромислового-комплексу. Зазначено, що у процесі інституціоналізації мають виникати і закріплюватися нові положення у законодавстві, що регулює АПК, зокрема, у КУпАП.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, агропромисловий комплекс України, правові відносини в агропромисловій сфері, аграрний сектор, інституційні основи.

В статье исследованы институционально-правовые основы административно-правового регулювання в сфері агропромислового комплексу (далее – АПК). Осуществлен анализ основных направлений развития и изменения институтов из-за появления новых тенденций в развитии агропромислового комплекса. Отмечено, что в процессе институционализации должны возникать и закрепляться новые положения в законодательстве, регулирующем АПК, в частности, в КоАП.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, агропромышленный комплекс Украины, правовые отношения в агропромышленной сфере, аграрный сектор, институциональные основы.

The article analyzes the institutional and legal foundations of administrative-legal regulation in the sphere of agro-industrial complex (hereinafter – APC). The analysis of the main directions of development and change of institutes was carried out due to the emergence of new trends in the development of the agro-industrial complex. It is noted that in the process of institutionalization new provisions in the legislation regulating the agroindustrial complex, in particular in the Code of Administrative Offense, should arise and be established.

Key words: administrative and legal regulation, agro-industrial complex of Ukraine, legal relations in agro-industrial sphere, agrarian sector, institutional foundations.

Постановка проблеми. Сучасний розвиток суспільства демонструє необхідність запровадження різноманітних інновацій, які виступають основою формування різноманітних інститутів. Варто зазначити, що із формуванням правової складової забезпечення аграрного сектору України нині існує багато проблемних питань у цьому напрямі, це негативно позначається на ефективності правового регулювання суспільних відносин у агропромисловій сфері.

Ситуація, що склалася в аграрному секторі, зумовлює низку викликів, основними з яких є необхідність поліпшення умов ведення бізнесу, проведення якісних перетворень, спроможних забезпечити підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарського виробництва на внутрішньому та зовнішньому ринках, продовольчу безпеку держави, наближення до європейської політики у сфері сільськогосподарства. Мабуть, тому нині на передній план виходить інституціональна модернізація адміністративних складників у частині аграрної галузі, відбувається реформування системи інститутів і відносин.

З огляду на це наука адміністративного права України покликана сприяти послідовному процесу формування та розвитку нових законодавчих актів як цілісних, взаємоузгоджених і досконалих, що регулюють галузь аграрного сектору України. Це дозво-

лить зробити фундаментальний аналіз тенденцій розвитку інституційних процесів, пояснити їх причини та передбачити наслідки.

Стан дослідження. Сучасна інституціональна основа формується з урахуванням фундаментальних і прикладних досліджень вітчизняних та зарубіжних учених В. Андрійчука, О. Іншакова, П. Макаренко, В. Рябокonia, П. Саблука, А. Ткача, М. Туган-Барановського, О. Уільямсона, О. Шпичака, М. Хвесика та ін. Зазначені науковці досліджують теоретико-методологічні і частково адміністративні засади інноваційної діяльності, інституціональні аспекти її функціонування в аграрній царині.

Метою статті є дослідження інституційно-правової основи адміністративно-правового регулювання у сфері АПК.

Виклад основного матеріалу. Нині розвиток аграрного сектору України покликаний забезпечити реалізацію аграрної реформи та сприяти виникненню нових адміністративно-правових інститутів аграрного права України відповідно до проекту концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року [1]. Оскільки йдеться про формування якісно нових норм, що регулюють специфічні за своєю суттю та змістом суспільні відносини, важливою є проблема їх науко-

вого дослідження, з'ясування їх суті, виявлення основних тенденцій та перспектив розвитку.

Інституційно-правові основи є важливим чинником інтелектуалізації правових процесів в аграрно-промисловій системі. За допомогою інституційного складника можуть бути вирішені проблеми, пов'язані з розвитком адміністративно-правової галузі, зокрема, у сфері законодавчого забезпечення агропромислового комплексу.

Нині в аграрній системі України можна вирізнити такі правові інститути:

- 1) інститут земельної та аграрної реформи;
- 2) інститут захисту прав селянина;
- 3) інститут права приватної власності на землі сільськогосподарського призначення;
- 4) інститут паювання земель сільськогосподарського призначення;
- 5) інститут оренди земель сільськогосподарського призначення;
- 6) інститут сільськогосподарської майнової оренди;
- 7) інститут сільськогосподарської кооперації;
- 8) інститут фермерського господарства;
- 9) інститут правового забезпечення соціального розвитку села;
- 10) інститут приватизації та паювання майна в агропромисловому комплексі тощо.

Становлення вищезазначених інститутів безпосередньо пов'язано з розвитком різних форм власності на землю, що цілком поєднано із позиціями інституціоналізму як одного з передових концептуальних підходів до розуміння процесів, які відбуваються у науці адміністративного права. Тому поняття «інституціоналізм» у цьому аспекті зводиться до його початкового визначення і полягає у закріпленні норм, звичаїв у вигляді законів, створенні організацій, установ, які визначають ефективність реалізації поставлених перед аграрним сектором України цілей, підходів та завдань.

Отже, враховуючи вищезазначене, сформулюємо визначення «інституційно-правової основи у сфері АПК» – це зафіксовані й законодавчо закріплені норми реалізації функцій розвитку агропромислової сфери з позиції права, а також стійкі принципи і правила взаємин аграріїв та органів державної влади.

Категоріальний складник передбачає висвітлення понять і ознак явища, змодельованих у правових актах, порівняння його з правовим і соціальним буттям і формування науково-правової категорії, що адекватно відображає правову реальність у досліджуваному питанні. При цьому в основу формування інституційного складника в АПК необхідно покласти адміністративно-правові концепції, здобутки вітчизняного і зарубіжного адміністративного права, зокрема й методологію.

Інституційно-правові основи адміністративно-правового регулювання АПК стосуються окреслення системи суб'єктів правовідносин в аграрній сфері, визначення серед них основних і головних, характеристики їх адміністративно-правового статусу, розкриття особливостей координації і взаємо-

дії, зокрема й у міжнародних відносинах. Інструментально-технологічний складник стосується форм (правотворчої, правозастосовної (регулятивної і правоохоронної) і методів (правових і неправових) діяльності суб'єктів реалізації норм адміністративного права в АПК.

Розглядаючи інститути інноваційної діяльності як базові чинники запровадження правових основ у галузі АПК, варто наголосити, що створення дієвих й прийнятних для суспільства інституціональних утворень є запорукою формування аграрної сфери як одного із сегментів права.

Нині перед урядом стоїть важливе завдання впровадження Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2021 року. Аналізуючи зазначену концепцію, варто відзначити, що головним у програмі розвитку є врахування досвіду держав з розвинутою аграрною економікою, який свідчить, що аграрна політика реалізується переважно через заходи економічного стимулювання та державної підтримки аграрного виробництва. Так, у США рівень підтримки аграрного виробництва за методикою організації економічного співробітництва та розвитку становить 10 відсотків вартості випуску продукції сільського господарства: на 2014–2018 роки – 489 млрд доларів США. Це свідчить про те, що економічна ефективність була досягнута через прийняття ефективних нормативно-правових актів. Приміром, Закон «Про охорону сільськогосподарського забезпечення продовольчими товарами» поєднав зусилля фермерів і суспільства для вирішення важливих завдань у сільському господарстві. Подальшого розвитку набули програми регулювання обсягів виробництва сільськогосподарських культур. Витрати на сільське господарство почали розглядатися як довгострокові інвестиції для стабільного розвитку сільського господарства США. Закон «Про вдосконалення та реформування сільського господарства» надав фермерам більшої свободи в плануванні обсягів сільськогосподарського виробництва. Вищезазначений Закон включає нову програму підтримки аграрного ринку та субсидювання виробництва головних сільськогосподарських продуктів. Ця програма має назву «Продовольчі товари для світу». Вона спрямована на надання підтримки уряду і неурядовим організаціям країн, що розвиваються (країни СНД, Східної та Центральної Європи), у переробленні та продажу дешевих товарів із США, підтримку вільного підприємництва.

Звична пряма бюджетна допомога була замінена на законодавчому рівні іншим інструментом – страхуванням ризиків. Щоб запровадити такий інструмент, американський Конгрес понад три роки шукав компроміси та згодом прийняв Закон про сільське господарство–2014. Відмінна особливість ведення сучасної аграрної політики США, насамперед, пов'язана із скасуванням прямих фінансових виплат сільськогосподарським виробникам. Натомість фермерам запропоновані нові гнучкі інструменти страхування ризиків.

У державах ЄС рівень підтримки за відповідною методикою Організації економічного співробітництва та розвитку становить до 20 відсотків вартості випуску продукції сільського господарства, на 2014–2020 роки передбачається 408 млрд євро. Спільна сільськогосподарська політика – головний інструмент політики аграрної підтримки ЄС, який складається з двох компонентів: підтримка ринків та прямі виплати і заходи з розвитку сільських територій (вдосконалення фермерських структур, модернізація сільського господарства, агроекологічні заходи, якість життя на селі тощо).

Отже, на підставі вищевикладеного, вважаємо за доречне сформулювати дві концептуальні засади, що сприятимуть ефективному вирішенню проблемних питань та усуненню протиріч у нормативному регулюванні АПК:

1) створення єдиного кодифікованого документа – Аграрного кодексу, який регулюватиме діяльність усіх суб'єктів у галузі агропромислового комплексу; 2) запровадження єдиної системи державного контролю, яка б регулювала використання та охорону земель сільськогосподарського призначення, через відповідні зміни до ЗУ «Про державний контроль за використанням та охороною земель», ЗУ «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин», ЗУ «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» й запровадження економічного стимулювання користувача (власника) землі щодо раціонального використання й охорони земель сільськогосподарського призначення.

Комплексне розв'язання зазначених питань можливе шляхом належного виконання Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2021 року та внесення змін до КУпАП.

Важливо підкреслити, що законодавче забезпечення інноваційної діяльності в Україні, насамперед, регулюється Законом України «Про інноваційну діяльність» (ВРУ від 04.07.02 № 40/IV) [2], де представлені термінологія та основні аспекти державного регулювання в сфері інноваційної діяльності, охарактеризовано правовий режим інноваційних проектів, продуктів, інноваційних підприємств і методологію їх державної реєстрації, а також особливості фінансової підтримки та міжнародного співробітництва в сфері інноваційної діяльності.

Зазначимо, що інституційні основи адміністративно-правового регулювання складаються із сукупності основоположних правил та впорядкованого набору інститутів, що встановлюють правила координації діяльності господарюючих суб'єктів, вони становлять зовнішні норми інституційної структури взаємодії, еднаючи між собою внутрішні норми цієї структури. Специфіка внутрішніх норм полягає у тому, що вони безпосередньо нормують внутрішню організацію відносин. Їх сукупність визначають, виходячи з особливостей найбільш значимих принципів та процедурних елементів

системи взаємодії органів влади та громадських організацій, поширивши її на весь загал учасників міжсекторної взаємодії з урахуванням положень інституціональної теорії. Відтак серед внутрішніх норм інституційної структури взаємодії, за нашим аналізом, першочергове значення належить інституційному складнику. Незалежно від формату і параметрів партнерства спільна діяльність агентів взаємодії має відбуватися на програмно-проектній основі, тобто спиратися на певний узгоджений алгоритм дій, орієнтованих на результат. Цей імператив зумовлений предметним полем міжсекторного партнерства – спрямованістю на вирішення соціальних проблем. Програмний підхід пов'язує ресурси програми з її результатом і надає особливого значення продуктивності дії, зосереджуючи увагу на тому, як найкраще використати обмежені ресурси для досягнення бажаного результату.

Варто акцентувати увагу на тому, що нині вкрай необхідні зміни до інституційного механізму адміністративно-правового регулювання сфери АПК, які б могли забезпечити: належне правове закріплення їх у КУпАП, якість владних структур, стабільність, формування ефективної інфраструктури та розвиток аграрного сектору. Проблеми розвитку нових інституційно-правових інститутів, їх законодавчого забезпечення визначають пріоритетні напрями наукових теоретичних розробок щодо їх наукового обґрунтування, прогнозування майбутнього виникнення й розвитку. А саме інституційне забезпечення виступає гарантом ефективного, раціонального функціонування науки адміністративного права України та всіх її секторів.

Висновки. Дослідження теоретичних засад інституційно-правового забезпечення агропромислового комплексу дало можливість зробити такі висновки. Структура інноваційного процесу в аграрній сфері позиціонується як система організацій та законодавчих норм його впорядкування згідно з національними традиціями, а також стадіями розвитку суспільства, держави, права та галузі АПК. Основу становлять норми КУпАП (ст. 104–108), їх порівняльний аналіз встановив необхідність проведення реформування законодавства, оскільки наявність великої кількості нормативно-правових актів, що регулюють питання накладення адміністративних стягнень на винних осіб у галузі сільського господарства, значно ускладнює їх застосування та реалізацію, тому необхідно запровадити інститут відповідальності фізичних та юридичних осіб і контролюючих органів і їх посадових осіб виключно у КУпАП та передбачити можливість притягнення до адміністративної відповідальності не лише фізичних, а й юридичних осіб. Тому, говорячи про процес побудови європейської моделі України, необхідним є проведення низки адміністративних реформ, під час яких мають бути внесені зміни до сільськогосподарського законодавства (з наближенням до європейського законодавства) та втілення їх у практику українського суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року. URL: <http://minagro.gov.ua/apk?nid=16822>
2. Закон України від 04.07.02 № 40/IV «Про інноваційну діяльність». URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/40-15>.
3. Уильямсон О. Введение. Природа фирмы. М.: ДЕЛО, 2001. 325 с.
4. Інноваційна діяльність в аграрній сфері: інституціональний аспект: монографія / П.Т. Саблук, О.Г. Шпикуляк, Л.І. Курило та ін. К.: ННЦ ІАЕ, 2010. 706 с.
5. Ткач А.А. Інституціональна економіка. Нова інституційна економічна теорія.: навч. посібник. К.: Центр учбової літератури, 2007. 304 с.
6. Мороз О.О. Інституціональна система аграрної економіки України. Вінниця: УНІВЕРСУМ. Вінниця, 2006. 438 с.
7. Воробьев Е.М. Влияние неформальных экономических институтов на конкурентоспособность национальной экономики / Е.М. Воробьев, М.В. Соболева. Бизнес-информ. 2008. № 5. С. 20–22.