

Therefore permitting administrative procedure in relations of the use of natural resources is thoroughly regulated sequential procedure involving the permitting authorities aimed at issuance of natural resource permits, and the implementation of approval, obtaining the findings, etc., that precede the obtaining of natural resources permits, renewal, prolongation, suspension, resumption, issuance of duplicate or revoke respective permits.

Key words: use of natural resources, permitting procedures; permits for use of the natural resources; permitting procedures in relations of use the natural resources, stages of permitting procedure.

УДК 349.42

С. О. КОСТЕНКО

АНАЛІЗ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Аналізується сучасне правове забезпечення реалізації державної аграрної політики в Україні. Виявлено недоліки чинних нормативно-правових актів у відповідній сфері. Сформульовано рекомендації щодо підвищення ефективності правового забезпечення формування державної аграрної політики в Україні.

Ключові слова: аграрна політика України, правове забезпечення, концепція, стратегія, тактика.

Костенко С. А. Анализ правового осуществления аграрной политики в Украине.

Анализируется современное правовое обеспечение реализации государственной аграрной политики в Украине. Выявлены недостатки действующих нормативно-правовых актов в соответ-

© КОСТЕНКО Світлана Олексіївна – кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри правознавства факультету екології і права Житомирського національного агроєкологічного університету

ствующей сфере. Сформулированы рекомендации по повышению эффективности правового обеспечения формирования государственной аграрной политики в Украине.

Ключевые слова: аграрная политика Украины, правовое обеспечение, концепция, стратегия, тактика.

Kostenko Svitlana. Legal analysis of providing agricultural policy in Ukraine

The article analyzes the modern legal implementation of national agricultural policy in Ukraine. Revealed defects of regulations in this area. Provided recommendations for improving the legal providing of state agrarian policy of Ukraine.

Key words: agrarian policy of Ukraine, legal providing, concept, strategy, tactics.

Дослідженням проблем формування аграрної політики в Україні займаються багато вчених-науковців як у сфері економіки, так і у сфері права. Вчені-економісти розробляють та пропонують застосування різних економічних механізмів для підняття соціально-економічного рівня українського села та аграрної сфери в цілому. Натомість вчені-правознавці намагаються втілити пропозиції економістів у життя, надавши їм правової оболонки. Так, дану проблему досліджували такі вчені-науковці як В.І. Семчик, В.М. Єрмоленко, А.М. Статівка, В.Ю. Уркевич, П.Ф. Кулинич, А.М. Шульга, О.В. Білінська, О.В. Гафурова, О.В. Скидан та ін. Однак, не дивлячись на велику кількість пропозицій зі сторони науковців щодо формування аграрної політики в Україні, остання до сьогодні залишається нестабільною та непослідовною. Для виявлення причин незадовільного здійснення державної аграрної політики проаналізуємо сучасний стан відповідного правового забезпечення, а також спробуємо сформулювати рекомендації щодо підвищення ефективності правового забезпечення формування державної аграрної політики в Україні.

Так, 12 січня 2015 року був виданий Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»¹. Дорожною кар-

тою та першочерговими пріоритетами реалізації Стратегії, серед інших, передбачено Реформу сільського господарства та рибальства. Також зазначеним Указом передбачений обов'язок Кабінету Міністрів України затверджувати щороку до 15 лютого план дій щодо реалізації положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020».

На виконання відповідного Указу, Кабінет Міністрів України розробив план заходів з реалізації Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»². Даний план заходів сформований у вигляді таблиці, в якій по пунктах зазначені завдання Програми та Стратегії, зміст конкретних заходів та строк їх виконання. У більшості випадків строк виконання відповідних заходів обмежений 2015 роком. Тому, природньо, що деякі завдання Програми та Стратегії в межах аграрної сфери були реалізовані. Серед них, зокрема, удосконалення системи державної підтримки сільськогосподарського виробництва, забезпечення її прозорості, зміна ролі Аграрного фонду шляхом розроблення та сприяння прийняттю в новій редакції Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України»; зменшення витрат, пов'язаних із реалізацією сільськогосподарської продукції, зокрема скасування надмірних процедур обов'язкової реєстрації, сертифікації та дозвільних документів; розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проекту розпорядження Кабінету Міністрів України щодо схвалення Концепції розвитку аграрного сектору на період до 2020 року; розроблення проекту Концепції розвитку сільських територій, в якій передбачається, зокрема, стимулювання підприємницької активності, диверсифікація зайнятості сільського населення (зелений (сільський) туризм, промисли і ремесла, послуги), механізм впливу громадського самоуправління та регіонального саморегулювання на соціально-економічні складові життєдіяльності громад та територій та ін.

Хотілося б детальніше зупинитися на двох останніх зазначених завданнях. Так, на виконання поставлених завдань, 23 вересня 2015 року було видано Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції розвитку сільських територій»³, а 30 грудня 2015 року – Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції Державної цільової про-

грами розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року»⁴. Неможливо перебільшити значення та роль законодавчого закріплення відповідних концепцій, оскільки саме за допомогою них забезпечується стабільність, послідовність та прозорість здійснення державної аграрної політики.

Однак, на жаль, їх змістовне наповнення не відповідає функціональному призначенню концепції як такої. Також, викликає сумніви доцільність існування двох окремих вказаних концепцій. Адже, не дивлячись на те, що назви концепцій мають дійсно різне змістовне спрямування, проте залежність розвитку сільських територій від рівня розвитку аграрного сектору економіки є давно доведеним в науці та практиці фактом. Тому, очевидним є те, що в Плані заходів з реалізації Концепції розвитку сільських територій⁵ багато заходів присвячено економічній складовій розвитку аграрної сфери. Серед них, наприклад, сприяння створенню фінансово-економічних умов для підвищення економічної стійкості та конкурентоспроможності аграрного виробництва; забезпечення нарощування виробництва продукції рослинництва та тваринництва, збільшення обсягів експорту сільськогосподарської продукції; стимулювання інноваційного розвитку аграрного виробництва, підвищення якості продукції і пришвидшення впровадження стандартів згідно з вимогами СОТ і ЄС; збільшення зайнятості сільських підприємців на 15%; тощо. Більше того, чимало шляхів і способів розв'язання проблем зазначених у Концепції розвитку сільських територій та Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року повторюються. Таким чином, відбувається дублювання поставлених завдань у відповідних концепціях, що у свою чергу призводить до виникнення труднощів при їх реалізації. Тому, було би правильним і обґрунтованим існування однієї, але комплексної концепції розвитку аграрної сфери України, яка б охоплювала питання розвитку як сільських територій, так і аграрного сектору економіки.

Правильність даної тези доводить також існування Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015-2020 роки, яка вміщує питання і розвитку аграрного

сектору, і розвиток сільських територій. Однак і Стратегія містить ряд зауважень та недоліків. Так, вона до сьогодні (червень 2016 року) не набула ознак нормативно-правового акту. Більше того, враховуючи те, що на виконання двох вище вказаних концепцій було прийнято План дій з реалізації Концепції розвитку сільських територій, а також План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 році і Постанову Верховної Ради України «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України»⁶, в якій зазначено, що Кабінет Міністрів України протягом місяця з дня схвалення програми забезпечить підготовку та подання операційного плану антикризових заходів до кінця 2016 року та до 1 січня 2017 року забезпечить підготовку середньострокової програми розвитку (в яких буде йти мова в тому числі і про розвиток аграрної сфери економіки України), то виникає цілком логічне запитання – чи варто було задіювати 24 робочі групи та витратити при цьому 300 000 євро⁷ на розробку Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015-2020 роки, оскільки, фактично, знову відбувається дублювання положень?

Наступне, на що хотілося звернути увагу: як зазначалося вище, відповідно до Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» Кабінет Міністрів України зобов'язаний затверджувати щороку до 15 лютого план дій щодо реалізації зазначеної Стратегії. Однак, якщо у 2015 році таку вимогу було виконано, то у 2016 році відповідний план дій не був розроблений. Натомість була прийнята Постанова Верховної Ради України «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України», де зазначені основні завдання поставлені перед КМУ. Варто відзначити, що строки виконання поставлених завдань у програмі не зазначено. Одним із 17 визначених у програмі завдань є проведення реформи сільського господарства. Вказана реформа передбачає наступне:

- проведення розмежування земель різних форм власності, запровадження виключно аукціонного порядку передачі земель, що знаходяться в державній чи комунальній власності, в оренду, розвиток ринку оренди землі (можливість продажу прав та їх застави),

спрощення процедур реєстрації договорів оренди. Запровадження механізмів збереження та відтворення земельних ресурсів шляхом розвитку меліорації, рекультивациї, нормування та стандартизації у галузі охорони земель. Надання права розпоряджатися землею об'єднаним територіальним громадам, в інших випадках - обов'язкове погодження питань використання земель з органами місцевого самоврядування;

- залучення інвестицій у розвиток аграрного сектору, застосування різних форм державної підтримки;

- запровадження програм державної підтримки фермерських господарств: спрощення системи оподаткування, пільгове кредитування, створення умов для використання державної інфраструктури, забезпечення доступу до внутрішніх ринків збуту, сприяння експорту продукції сільськогосподарського виробництва.

Проаналізувавши вище зазначені положення аграрної реформи, можна зробити висновок, що вона (реформа) іде в розріз із Планом заходів з реалізації Концепції розвитку сільських територій, Єдиною комплексною стратегією розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015-2020 роки, Планом законодавчого забезпечення реформ в Україні⁸, а отже і не відповідає Концепції розвитку сільських територій та Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року. Оскільки в них зазначений значно ширший об'єм завдань, які планувалося реалізувати.

Вище викладене свідчить, що навіть поверхневий аналіз розглядуваних правових актів дає змогу зрозуміти, що вони приймалися відірвано одне від одного (за відсутності концептуального підходу суб'єкта правотворчості), результатом чого стало існування необгрунтованої кількості відповідних правових актів, що регулюють одне й те ж питання; дублювання функцій у концепціях та планах дій; звуження обсягу завдань (відносно затверджених концепцій), які ставить перед собою Кабмін на 2016 -2017 роки щодо реформи в аграрній сфері. Все це безумовно негативно позначається на ефективності реалізації аграрної політики держави і не дозволяє вивести з кризи аграрну сферу економіки України та під-

няти рівень життя українських селян. Тому, незважаючи на нові правові акти «нової влади», що регулюють аграрну політику держави, остання так і не позбавилася свого негативного спадку, який полягає у хаотичності формування аграрної політики, нестабільності, непрозорості, існуванні необґрунтованої кількості правових актів, що регулюють формування аграрної політики держави, які лише дезорієнтують відповідні органи державної влади та запобігають її ефективній реалізації. Підсилює цей дисонанс також і назва центрального органу виконавчої влади у даній сфері – Міністерство аграрної політики і продовольства України, де прямо вказано, що Міністерство повинно діяти відповідно до аграрної політики України, яка де-юре хоч і затверджена, однак де-факто вона практично відсутня.

Зважаючи на вищевикладене, хочеться нагадати базові основи формування будь-якої складової державної політики, в тому числі і аграрної, при чіткому дотриманні яких можна позбутися усіх вище перелічених недоліків, а аграрній державній політиці надати таких ознак як послідовність та стабільність, яких їй так не вистачає уже кілька десятиліть поспіль.

Так, для ефективного формування державної аграрної політики потрібно насамперед визначитися з концепцією розвитку відповідної сфери. Її основу має складати не відображення відповіді на основні поточні проблеми даної галузі, а перспективне та прогностичне бачення аграрної сфери у майбутньому. Тобто концепція повинна відображати той напрям (вектор), з поміж усіх інших, розвитку аграрної сфери, який спрямовуватиме до наміченої державою моделі функціонування аграрної галузі в Україні. У зв'язку з обмеженістю на даний час фінансових ресурсів, держава повинна визначитись із пріоритетними напрямками підтримки аграрної галузі – підтримка агрохолдингів чи малих сільськогосподарських товаровиробників, орієнтація на інтенсифікацію виробництва чи запровадження інновацій та нових технологій в аграрній сфері, тощо.

Для реалізації чіткої послідовної аграрної політики така концепція повинна бути лише одна, не потрібно роздрібнювати питання розвитку аграрної сфери та створювати надмірну кількість відпо-

відних правових актів, оскільки це не сприяє ефективній реалізації відповідних завдань. Крім цього, така концепція повинна бути орієнтована не на 5 років. Оскільки трансформувати українську аграрну галузь до властивих ознак обраної державою моделі функціонування аграрної сфери навіть при 100% фінансуванні за об'єктивних причин просто неможливо. Тому така концепція повинна бути орієнтована принаймні не менше ніж на 10 років.

На жаль, нині діючі концепції розвитку аграрної сфери не містять у собі набору вище зазначених ознак, які є обов'язковими та елементарними базисами ефективної реалізації державної аграрної політики. Без них неможливо говорити про досягнення позитивного результату у цьому питанні.

Після дотримання умов формування концепції розвитку аграрної сфери, у відповідь на неї, як логічне продовження повинні бути сформовані стратегія та тактика досягнення відповідних цілей. Згідно зі Словником Української мови стратегія – це спосіб дій, лінія поведінки кого-небудь⁹, а тактика – способи, прийоми досягнення певної мети¹⁰. Стратегія розрахована на довготривалу перспективу та відображає лінію поведінки, яка має сприяти досягненню кінцевої мети, зазначеної у концепції. Тактика розрахована на короткотривалу перспективу і відображає конкретні заходи та дії, що сприяють досягненню мети відповідних етапів реалізації стратегії. Тактичні завдання мають завжди орієнтуватися на стратегію та відповідати їй¹¹.

Нині діюча Єдина комплексна стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015-2020 роки не відповідає відповідним концепціям як по формальним (концепції дві, стратегія – одна), так і по змістовним ознакам. В свою чергу затверджені відповідні Плани дій (іншими словами тактичні прийоми) не відображають в повній мірі ті завдання, які повинні сприяти реалізації Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015-2020 роки. Все це стоїть на заваді не лише розвитку аграрної сфери в Україні, а і подоланню існуючих кризових явищ, які вже набули хронічного характеру.

Отже, підсумовуючи, зазначимо наступне. Чинному правовому забезпеченню формування аграрної політики в державі властивий контраверсійний та декларативний характер. Концепція розвитку сільських територій та Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року розроблялися без дотримання основних правил, базових засад формування концепцій. Відповідні Стратегія та Плани дій розроблялися за відсутності затвердженого концептуального підходу уповноваженим суб'єктом правотворчості. Для подолання негативних тенденцій при здійсненні державою аграрної політики потрібно чітко і неухильно дотримуватись базових умов формування відповідних концепцій, стратегій та тактик. Лише при дотриманні цих елементарних правил можна буде сподіватися на дійсно позитивні зрушення в українському селі.

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/page#n10> **2. Про затвердження** плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” у 2015 році : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.03.2015р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : № 213-р <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80> **3. Про схвалення** Концепції розвитку сільських територій : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.09.2015р. № 995-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80> **4. Про схвалення** Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.12.2015р. № 1437-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1437-2015-%D1%80> **5. План заходів з реалізації** Концепції розвитку сільських територій // Офіційний сайт Міністерства аграрної політики та продовольства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minagro.gov.ua/node/18971> **6. Про Програму** діяльності Кабінету Міністрів України : По-

станови Верховної Ради України від 14.04.2016р. № 1099-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1099-19> 7. *Кравченко В.* Село і гранти: навіщо Мінагропроду 3 млн євро на агростратегію [Електронний ресурс] / В. Кравченко, Б. Хлімоненко // Електронний журнал «Forbes.ua». – Режим доступу : <http://forbes.net.ua/ua/nation/1398112-selo-i-granti-navishcho-minagroprodu-3-mln-evro-na-agrostrategiyu> 8. *Про План* законодавчого забезпечення реформ в Україні : Постанова Верховної Ради України від 04.06.2015р. №509-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/509-19/paran11#n11> 9. *Стратегія* // Словник Української мови : в 11 т. – К. : Наукова думка, 1970–1980. – Т. 9 : С. – 1975. – С. 916. 10. *Тактика* // Словник Української мови : в 11 т. – К. : Наукова думка, 1970–1980. – Т. 10: Т–Ф. – 1979.– С. 658. 11. *Костенко С. О.* Правове регулювання здійснення державних аграрних інтервенцій в Україні : дис. ... канд. юр. наук : / Костенко С.О. – К., 2012. – 187 с.

Kostenko Svitlana. Legal analysis of providing agricultural policy in Ukraine

Formation of agrarian policy governing such acts: Decree of the President of Ukraine "On the Strategy for Sustainable Development" Ukraine - 2020", Action Plan for implementation of the program of the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Strategy for Sustainable Development" Ukraine - 2020" developed by the Cabinet of Ministers of Ukraine, Prescript the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the concept of rural development", Prescript the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Concept of the State program of development of the agricultural sector for the period until 2020", The comprehensive strategy for the development of agriculture and rural areas in 2015-2020 developed by the Ministry of agriculture and food Ukraine, Action Plan to implement the Concept of rural development, the Action Plan to implement the Programme of the Cabinet of Ministers of Ukraine, Resolution the Verkhovna Rada of Ukraine "On Program of the Cabinet of Ministers of Ukraine", Plan of legislative support of reforms in Ukraine.

However, these instruments contain a number of drawbacks. So, needlessly is the existence of these two separate concepts. Although the names are really different concepts meaningful direction, but the development of rural areas depends on the development of the agricultural sector. Therefore, it is not surprising that the Action Plan to implement the Concept of development of rural areas many events dedicated to the economic development component of the agricultural sector. In addition, many of the concepts in these repetitive. Thus, there is duplication of provisions. This leads to difficulties in implementation. Therefore, logically would be the existence of a comprehensive concept of development of agrarian sector of Ukraine, which would include the development of a rural and agricultural sector.

This proposal confirms the existence of a single comprehensive strategy to develop agriculture and rural areas in 2015-2020 years. It accommodates the development of the agricultural sector and rural development. However, the strategy contains a number of observations and shortcomings. So, she is now (June 2016) has not acquired traits legal act.

Also, analysis of agricultural reforms, specified in the Program of the Cabinet of Ministers of Ukraine shows, that reform runs counter to the action plan to implement the Concept of development of rural areas, a comprehensive strategy for the development of agriculture and rural areas in 2015-2020 years, legislative support plan reforms in Ukraine, and therefore not consistent with the concept of rural development and the Concept of the State program of development of the agricultural sector for the period until 2020.

Thus, the acts taken in isolation from each other (in the absence of conceptual approach the subject of law-making). Have the controversial and declarative. The result is existence the large number of relevant legal acts regulating the same issue; duplication of concepts and action plans; restriction of errand (as concerns approved concepts) that sets the Cabinet in 2016 -2017 years to reform in agriculture. This in turn is an obstacle not only to the development of the agricultural sector in Ukraine, but also to overcome the existing crisis, which has become chronic.

To overcome these negative tendencies must be clearly and strictly adhere to the basic conditions of forming relevant concepts, strategies

and tactics. Only under these basic rules you can really hope for positive changes in the Ukrainian village.

Key words: agrarian policy of Ukraine, legal providing, concept, strategy, tactics.

УДК 349.412

М. М. БАХУРИНСЬКА

ПРАВОВІ ПИТАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ОКРЕМИХ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ДЛЯ ПОТРЕБ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Розглядаються проблеми правового забезпечення державно-приватного партнерства в сфері аграрного сектора економіки. На базі аналізу світового досвіду досліджуються перспективи застосування механізмів державно-приватного партнерства у сільському господарстві України. Визначаються основні причини, що перешкоджають поширенню проектів в сфері державно-приватного партнерства в Україні. При цьому робиться наголос на недосконалості правового регулювання використання землі, що надається для потреб державно-приватного партнерства. Обґрунтовується пріоритет земельно-правового регулювання в сфері державно-приватного партнерства.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, сільське господарство, механізм правового регулювання, інвестиції, приватний партнер.

Бахуринская М. М. Правовые вопросы использования отдельных земель сельскохозяйственного назначения для нужд государственно-частного партнерства

Рассматриваются проблемы правового обеспечения государственно-частного партнерства в сфере аграрного сектора. На базе