

## МІНІСТЕРСТВО АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРОДОВОЛЬСТВА УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ЗДІЙСНЕННЯ АНТИКРИЗОВОГО АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В СФЕРІ ЕКОНОМІКИ

Крикун В.Б., к.н. з держ. управління, доцент

*Національний університет державної податкової служби України*

Дана стаття присвячена дослідженню напрямів вдосконалення адміністративно-правового регулювання в сфері АПК з боку Міністерства аграрної політики та продовольства. Визначено пріоритетну роль стимулювання розвитку агропромислового комплексу в процесі виходу України зі стану економічної кризи. Піддано аналізу основні недоліки адміністративно-правового регулювання в даній сфері, що стоять на заваді ефективному розвитку АПК в Україні. Обґрунтовано необхідність внесення ряду змін та доповнень до спеціального законодавства.

*Ключові слова: антикризове адміністративно-правове регулювання, фінансово-економічна криза, АПК, Міністерство аграрної політики та продовольства України, виконавча влада.*

Krikun V.B. MINISTRY AGRARIAN POLITICIANS AND FOOD UKRAINES AS SUBJECT OF THE REALIZATION ANTICRISIS ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION IN SPHERE OF THE ECONOMY / Национальный университет государственной налоговой службы Украины, Украина

Данная статья посвящена исследованию направлений совершенствования административно-правового регулирования в сфере АПК со стороны Министерства аграрной политики и продовольствия. Определена приоритетная роль стимулирования развития агропромышленного комплекса в процессе выхода Украины из экономического кризиса. Подвергнуты анализу основные недостатки административно-правового регулирования в данной сфере, которые мешают эффективному развитию АПК в Украине. Обоснована необходимость внесения ряда изменений и дополнений к специальному законодательству.

*Ключевые слова: антикризисное административно-правовое регулирование, финансово-экономический кризис, АПК, Министерство аграрной политики и продовольствия Украины, исполнительная власть.*

Krikun V.B. MINISTRY AGRARIAN POLITICIANS AND FOOD UKRAINES AS SUBJECT OF THE REALIZATION ANTICRISIS ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION IN SPHERE OF THE ECONOMY / National university of the state tax service of Ukraine, Ukraine

This article is devoted to research of ways to improve administrative and legal regulation in the field of AIC by the Ministry of Agricultural Policy and Food. Determined the priority role of stimulating the development of agriculture in the process of emerging from the economic crisis in Ukraine. Analyzed the main shortcomings of the administrative and legal regulation in this area, which hinder the effective development of agriculture in Ukraine. Grounded the necessity of making a number of amendments to specific legislation.

*Key words: anti-crisis administrative and legal regulation, financial-economic crisis, AIC, Ministry of Agricultural Policy and Food of Ukraine, executive power.*

Вихід України зі стану економічної кризи, а також відновлення втрачених позицій на світових ринках значною мірою залежить від використання нашою державою свого потенціалу в аграрному секторі економіки. Саме сільськогосподарське виробництво може стати тією сферою, що виступить ключовою нішею України на світовому ринку якісної та конкурентоспроможної продукції та допоможе вивести національне господарство нашої держави на новий технологічний рівень.

Аграрний сектор залишається доволі особливою галуззю економіки, що характеризується залежністю сільськогосподарського виробництва як від природно-кліматичних умов, так і від глибини державного втручання. Сучасний вплив держави на сільське господарство України, з одного боку, є доволі значним, а з іншого – недостатньо ефективним. Аграрна економічна політика впродовж трансформаційного періоду характеризувалась здебільшого переважанням тактичних, а не стратегічних цілей, а регулювальна діяльність держави не мала системного і послідовного характеру [1, 164].

За інформацією Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН (FAO), з 2001 року у світі спостерігається тенденція до зростання цін на продовольство, що продовжиться також і в майбутньому. Попит з боку споживачів у країнах, що швидко розвиваються (Китай, Індія, Латинська Америка) буде рости й надалі, адже населення в цих регіонах продовжує зростати і їх купівельна спроможність підвищується. Водночас, пропозиція в даній сфері зазнає коливання у зв'язку з постійним скороченням природних ресурсів, зниження темпів зростання

врожайності на деякі сировинні товари, а також скороченням посівних площ та погіршенням якості ґрунтів у світі.

Попри такі невтішні прогнози щодо продовольчої безпеки у світовому масштабі, ООН відзначає значний потенціал зростання в таких регіонах як Африка, Центральна Азія, Латинська Америка та особливо виділяє Україну. Але експерти Експерти зазначають, що неодмінною умовою реалізації даного потенціалу в нашій державі виступає підвищення врожайності сільськогосподарських культур, запровадження нових технологій, а також скорочення виробничих втрат, що неможливо реалізувати без збільшення інвестицій та виваженої державної політики в цій сфері [2, 12].

Досягнення поставлених завдань значною мірою залежить від належного адміністративно-правового регулювання, що спрямовуватиметься на подолання кризових явищ в аграрному секторі та стимулюватиме його зростання. Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації державної аграрної політики, політики у сфері сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави виступає Міністерство аграрної політики та продовольства України (далі – Мінагрополітики).

Враховуючи зазначене вище, *актуальність* цього дослідження обґрунтовується значною перспективністю розвитку аграрного сектору економіки в процесі подолання кризових явищ, а також суттєвою потребою вдосконалення адміністративно-правового регулювання в даній сфері.

Відповідно, *метою* статті є визначення ролі Міністерства аграрної політики та продовольства України в процесі реалізації антикризового адміністративно-правового регулювання в економіці, аналіз сучасного стану та ефективності реалізації його компетенції, а також пошук шляхів вдосконалення адміністративно-правового регулювання в тих сферах державної політики, де назване міністерство виступає головним органом у системі центральних органів виконавчої влади.

Здійснення адміністративно-правового регулювання в сфері АПК розглядалося в *працях таких вчених*, як: Білецька Н.В., Жаліло Я.А., Клименко І.В., Кобута І.В., Косенко В.В., Курило В.І. У той же час, особливості реалізації Мінагрополітики антикризових заходів адміністративно-правового характеру, на жаль, не були достатньою мірою розглянуті зазначеними науковцями.

Згідно з нормами Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України, основними завданнями даного центрального органу виконавчої влади виступає формування та забезпечення реалізації:

- державної аграрної політики, спрямованої на розвиток агропромислового комплексу та забезпечення продовольчої безпеки держави;
- державної політики у сферах сільського господарства, тваринництва, садівництва, насінництва, розсадництва, виноградарства, харчової і переробної промисловості (далі – галузі агропромислового виробництва), інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу та сільськогосподарського машинобудування;
- державної політики в галузях рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів, регулювання рибальства та безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства; ветеринарної медицини, безпечності харчових продуктів та кормів, у сферах карантину та захисту рослин, охорони прав на сорти рослин;
- державної політики з питань земельних відносин, топографо-геодезичної і картографічної діяльності, лісового та мисливського господарства, якості та безпеки сільськогосподарської продукції, насіння і садивного матеріалу, біологічної і генетичної безпеки сільськогосподарських рослин і тварин, родючості ґрунтів [3].

Отже, саме до компетенції Мінагрополітики входить формування та реалізації антикризових заходів, що допоможуть спрямувати розвиток АПК у напрямку виходу зі стану кризи. У той же час, найважливішими на даному етапі розвитку сільськогосподарської галузі держави принципами державного управління нею є: державний аграрний протекціонізм; цільова

державна підтримка сільського господарства; забезпечення продовольчої безпеки; рівність усіх форм господарювання; поєднання економічних і соціальних цілей.

Підставою для такого твердження слугує значимість галузі як потужного економічного напрямку в економічній системі України, що забезпечить не лише розвиток власне галузі як виробництва, а й відновлення соціальної складової аграрної сфери в цілому – зайнятості сільського населення та створення сучасної соціально-побутової інфраструктури на селі [4, 25].

Конкретизуючи об'єкт дослідження, зауважимо, що під поняттям агропромисловий комплекс (АПК) слід розуміти міжгалузеве утворення, яке включає сільськогосподарські та інші галузі господарства і функціонує на основі широко розвинених і урегульованих нормами права інтеграційних та коопераційних зв'язків. Він охоплює виробництво засобів виробництва для сільського господарства і тісно пов'язаних із ним галузей, їх матеріально-технічне забезпечення і виробниче обслуговування, усі стадії виробництва і реалізації сільськогосподарської продукції та її переробки [5, 40].

Серед основних проблем, що негативним чином впливають на стан розвитку АПК та перспективи його виходу зі стану кризи, виділяють наступні:

- скорочення вартісних та кількісних показників забезпеченості сільського господарства основними засобами (наприклад, забезпеченість сільськогосподарських підприємств машино-тракторним парком за період 2000-2010 рр. знизилась до 47,4%, зернозбиральних комбайнів – на 50,2%, сівалок – до 54,8% у порівнянні з 1990 р.);
- нерозвиненість інфраструктури заготівлі та збуту сільгосппродукції, що обумовлює значні втрати сільськогосподарської продукції під час зберігання та транспортування продукції;
- низька ефективність використання сільгоспугідь, переважання екстенсивних методів ведення господарювання;
- збільшення собівартості як вирощування, так і реалізації сільськогосподарської продукції;
- низький рівень матеріально-технічного забезпечення аграрних підприємств, їх низька капіталоозброєність та капіталооснащеність, що перешкоджає прискоренню оновлення їх матеріально-технічної бази та підвищення конкурентоспроможності;
- відсутність цілісного прозорого ринку сільгосппродукції (насамперед зерна), що призводить до непаритетного розподілу прибутків між сільськогосподарськими товаровиробниками та торговельними компаніями;
- невідповідність вітчизняної продукції сільського господарства міжнародним стандартам якості та санітарним нормам;
- незавершеність реформування земельних відносин, мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення, що стримує формування і розвиток господарств на основі концентрації земельної власності в оптимальних розмірах у ефективних власників;
- неринкові управлінські методи з боку держави; систематичне введення експортних квот на вивіз продукції сільського господарства, що значно дестабілізує ситуацію на ринку та дискредитує Україну як надійного партнера в сфері міжнародної торгівлі [6, 23-24].

Вирішення наведених вище проблем у функціонуванні АПК в умовах кризи повинно бути визнане пріоритетними цілями і функціями як всієї системи державного управління загалом, так і включені до напрямів пріоритетної роботи Мінагрополітики. Окрім цього, механізм державної підтримки товарного сільськогосподарського виробництва повинен передбачити чітке законодавче закріплення видів державної підтримки, визначення переліку органів державної влади, уповноважених здійснювати таку діяльність, а також закріпити прозорі процедури надання державної підтримки [7, 12].

Зважаючи на те, що до компетенції Мінагрополітики входить формування та забезпечення реалізації державної аграрної політики, спрямованої на розвиток агропромислового комплексу, за доцільне вважаємо піддати аналізу Закон України «Про основні засади державної аграрної

політики на період до 2015 року» [8], положення якого визначають розвиток агропромислового комплексу пріоритетним у межах національної економіки.

Зокрема, серед основних пріоритетів державної аграрної політики виділяються наступні:

- забезпечення в сільськогосподарському виробництві прибутку на авансований капітал не нижче середнього рівня по економіці держави;
- створення умов для реалізації та захисту прав селян на землю, формування ринкових земельних відносин, охорони земель;
- посилення соціального захисту сільського населення, встановлення заробітної плати та пенсійного забезпечення працівників сільського господарства не нижче середнього рівня в галузях економіки держави;
- розроблення і запровадження державних та регіональних програм комплексного розвитку сільських територій, удосконалення державної підтримки розвитку підприємництва з метою розв'язання проблеми зайнятості сільського населення;
- державна підтримка розвитку конкурентоспроможного сільськогосподарського виробництва на основі кооперації та інтеграції;
- запровадження сучасних механізмів і методів формування прозорого ринку сільськогосподарської продукції, продовольства, капіталу, зокрема виробничих ресурсів та робочої сили;
- державна підтримка суб'єктів аграрного сектору шляхом концентрації державних ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку, формування сприятливої цінової, фінансово-кредитної, податкової та бюджетної політики, забезпечення раціональних міжгалузевих економічних відносин;
- створення сприятливих умов для реалізації експортного потенціалу аграрного сектору економіки;
- створення умов для закріплення в сільській місцевості кваліфікованих спеціалістів сільського господарства, освіти, культури, охорони здоров'я та побутового обслуговування;
- удосконалення системи державного управління, ефективне поєднання загальнодержавної і регіональної політики в аграрному секторі.

Якщо визначати основний напрям реалізації державної аграрної політики серед наведених вище, то перевагу слід надавати тим, що найбільше стосуються безпосереднього сільськогосподарського виробництва, а також вирішення ключових проблем АПК, наведених на початку статті. У свою чергу, посткризовий розвиток менш пов'язаних з виробництвом сфер (посилення соціального захисту сільського населення, державна підтримка розвитку конкурентоспроможного сільськогосподарського виробництва і т.д.) буде повною мірою залежати від ефективності здійснення саме виробництва, отримання прибутку сільськогосподарськими підприємствами.

На наше переконання, держава в особі уповноважених органів у першу чергу повинна створити належні умови для функціонування виробництва (доступне кредитування виробників сільськогосподарської продукції, сприятлива податкова політика на середньострокову перспективу, передбачуваність державної експортно-імпоротної політики, а також відкритість, прозорість та конкурентний характер ринку продукції аграрного сектору). Виходячи з цього, вважаємо за доцільне більшої уваги в основних засадах державної аграрної політики на період до 2015 року надати заходам, які б стимулювали власну ініціативу виробників, а не вирішували проблеми за них. Зокрема, вважаємо невиправданою позицію законодавця, згідно з якою передбачається надання пріоритетності частковій компенсації кредитних ставок лише в разі значного перевищення облікових ставок, а також здійснення бюджетного фінансування виробників на умовах пріоритетності власних коштів (пункт 9 ч.2 статті 4 зазначеного Закону).

Вважаємо, що компенсація державою кредитних ставок за виданими кредитами на розвиток та оновлення основних фондів аграрного сектору повинна застосовуватися незважаючи на розмір

облікової ставки. Крім того, поняття «значне перевищення облікових ставок» носить оціночний характер, що фактично ускладнює його застосування на практиці.

Вимагає вдосконалення також пункт 11 ч.2 статті 4 Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року», присвячений переоснащенню матеріально-технічної бази сільськогосподарських підприємств, що передбачається здійснити шляхом удосконалення довготермінового кредитування, часткової компенсації вартості складної сільськогосподарської техніки за рахунок Держбюджету, системи фінансового лізингу, підтримки розвитку інфраструктури матеріально-технічного забезпечення.

Ми переконані, що на період реалізації основних напрямів аграрної політики механізм часткової компенсації вартості складної сільськогосподарської техніки за рахунок Державного бюджету України буде використати надзвичайно проблематично через брак необхідних коштів та складну процедуру таких заходів. Більш обґрунтованим, виступає компенсація за рахунок коштів Державного бюджету процентних ставок за кредитами, отриманими на придбання складної сільськогосподарської техніки.

Як було зазначено на початку статті, важливою проблемою у процесі функціонування сільськогосподарського виробництва виступає відсутність цілісного прозорого ринку сільгосппродукції (насамперед зерна), що призводить до непаритетного розподілу прибутків між сільськогосподарськими товаровиробниками та торговельними компаніями. У даному випадку ми вважаємо неприпустимим з боку уповноважених органів державної влади застосовувати імперативні методи впливу на суспільні відносини в даній сфері. Більш обґрунтованим виступає встановлення граничних мінімальних закупівельних цін на сільськогосподарську продукцію, а також використання механізмів формування державного резерву з боку Державного агентства резерву України, основним завданням якого виступає реалізація державної політики у сфері державного матеріального резерву шляхом забезпечення роботи з формування, розміщення, зберігання, використання, поповнення та освіження (поновлення) запасів державного матеріального резерву [9].

Підтверджують нашу позицію щодо необхідності застосування закупівель в державний резерв, як один із методів стабілізації цін на сільськогосподарську продукцію й положення Закону України «Про державний матеріальний резерв», де однією з основних функцій даного органу виконавчої влади визначено надання державної підтримки окремим галузям народного господарства з метою стабілізації економіки у разі виникнення диспропорції між попитом і пропозицією на внутрішньому ринку [10]. Саме такі диспропорції виникають у періоди збору врожаю зернових в Україні, що викликає невинуватене заниження закупівельних цін на аграрну продукцію. Отже, ринкові інтервенції Державного агентства резерву України, спрямовані на стабілізацію цін, змогли б зменшити негативні наслідки нерозвиненості ринкової інфраструктури збуту сільськогосподарської продукції в Україні.

Таким чином, для здійснення належного адміністративно-правового регулювання в аграрному секторі економіки необхідним виступає внесення змін до чинного спеціального законодавства. Зокрема, за доцільне вважаємо внести наступні зміни до Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року»:

- викласти пункт 9 ч.2 статті 4 в такій редакції: «розвиток фінансово-кредитних механізмів, у першу чергу тих, що передбачають здійснення компенсації кредитних ставок за кредитами, виданими на розвиток та оновлення основних фондів аграрного сектору, формування фонду кредитної підтримки сільськогосподарських товаровиробників та гарантій повернення кредитів, а також створення належної ринкової фінансової інфраструктури»;
- пункт 11 ч.2 статті 4 викласти в такій редакції: «переоснащення матеріально-технічної бази сільськогосподарських підприємств шляхом удосконалення довготермінового кредитування, компенсації за рахунок коштів Державного бюджету процентних ставок за кредитами, виданими на придбання складної сільськогосподарської техніки, системи фінансового лізингу»;
- ч.3 статті 4 доповнити пунктом 10 такого змісту: «використання механізмів формування державного резерву з боку Державного агентства резерву України з метою стабілізації

цін у випадку виникнення диспропорцій між попитом і пропозицією на ринку аграрної продукції».

Таким чином, слід зробити загальний висновок, що Мінагрополітики здійснює адміністративно-правове регулювання в сфері економіки, яка повинна стати пріоритетною при виході України зі стану функціонування кризових явищ. Як вітчизняні, так і зарубіжні науковці та експерти наголошують на одночасному існуванні серйозних структурних та організаційних проблем і диспропорцій вітчизняного АПК, але й водночас звертають увагу на його значні перспективи при належному державно-владному впливі. Для посилення антикризового впливу державної аграрної політики Мінагрополітики повинне скоригувати механізм державної підтримки сільськогосподарських виробників з метою стимулювання їх власної ініціативи та ефективного використання бюджетних коштів. Доцільним виступає також скасування невиправданих бар'єрів, що ускладнюють процес застосовування державної підтримки виробників аграрної продукції. Внесення запропонованих нами змін до законодавства допоможе значною мірою підвищити ефективність стимулюючих заходів в АПК з боку держави.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Білецька Н.В. Бюджетна підтримка сільського господарства в системі державного регулювання аграрного сектора України / Н.В. Білецька // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – № 20.6 – С. 163-169.
2. The State of Food Insecurity in the World: Annual report of the Food and Agriculture Organization of the United Nations 2011 // Rome: FAO, 2011. – 55 p.
3. Про Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України: Указ Президента України від 23.04.2011 № 500/2011 // Офіційний вісник України - 2011 р., № 31, стор. 16, стаття 1326, код акту 56141/2011
4. Курило В.І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.І. Курило; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – К., 2008. – 39 с.
5. Юридична енциклопедія: В 6 т. / НАНУ. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Київ: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана. – Т.1: А-Г. – 1998. – 672 с.
6. Жаліло Я.А. Розвиток аграрного виробництва як передумова забезпечення продовольчої безпеки України: аналітична доповідь // Я.А. Жаліло [Ред.], О.В. Собкевич, В.М. Русан. – К.: НІСД, 2011. – 39 с.
7. Марченко С.І. Організаційно-правові питання товарного сільськогосподарського виробництва в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / С.І. Марченко; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2008. – 17 с.
8. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року: Закон України від 18.10.2005 № 2982-IV // Офіційний вісник України від 23.11.2005 – 2005 р., № 45, стор. 11, стаття 2826, код акту 34299/2005
9. Про Положення про Державне агентство резерву України: Указ Президента України від 13.04.2011 № 463/2011 // Офіційний вісник України від 26.04.2011 – 2011 р., № 29, стор. 324, стаття 1269, код акту 56062/2011
10. Про державний матеріальний резерв: Закон України від 30.07.2010 р. N 51/97-ВР // Офіційний вісник України - 1997 р., № 8, том 1, стор. 89.