

Аграрне право, земельне право, екологічне право

УДК 346.7

Позняков Спартак Петрович

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри господарського права та процесу
Навчально-наукового інституту права
Університету державної фіскальної служби України

Позняков Спартак Петрович

доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры хозяйственного права и процесса
Учебно-научного института права
Университета государственной фискальной службы Украины

Pozniakov Spartak

Doctor of Science of Law, Associate Professor,
Professor of the Department of the Department
of Economic Law and Procedure
Education and Research Institute of Law
of the University of State Fiscal Service of Ukraine

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРНОЇ ПІДТРИМКИ
ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ
ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ: ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНФРАСТРУКТУРНОЙ
ПОДДЕРЖКИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ АГРАРНОГО
СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ УКРАИНЫ: ПУТИ
УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
LEGAL REGULATION INFRASTRUCTURE SUPPORT
ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE AGRICULTURAL SECTOR OF
UKRAINE: WAYS TO IMPROVE**

Анотація. У статті досліджені актуальні проблеми й пріоритетні напрями правового регулювання публічно-сервісної діяльності у аграрному секторі економіки. Із урахуванням іноземного досвіду та стану вітчизняної практики державного управління з'ясовані можливості юридичної адаптації «публічно-сервісної інфраструктури підтримки економічного розвитку» як організаційно-правової форми співробітництва й сприяння розвитку аграрного сектору економіки. На ґрунті виділених проблем надані рекомендації щодо шляхів удосконалення правового регулювання господарських відносин в Україні.

Ключові слова: публічно-сервісна діяльність, господарське самоуправління, співробітництво, правове регулювання, сприяння економічному розвитку, аграрний сектор економіки, публічна влада.

Аннотация. В статье исследованы актуальные проблемы и приоритетные направления правового регулирования публично-сервисной деятельности в аграрном секторе экономики. С учетом зарубежного опыта и состояния отечественной практики государственного управления выяснены возможности юридической адаптации «публично-сервисной инфраструктуры поддержки экономического развития» как организационно-правовой формы сотрудничества и содействие развития аграрного сектора экономики. На почве выделенных проблем даны рекомендации путей усовершенствования правового регулирования хозяйственных отношений в Украине.

Ключевые слова: публично-сервисная деятельность, хозяйственное самоуправление, сотрудничество, правовое регулирование, содействия экономическому развитию, аграрный сектор экономики, публичная власть.

Summary. The article focus on current issues and priorities legal regulation of public service activities in the agricultural sector. Taking into consideration the international experience and practice of the national government clarified the

possibility of legal adaptation of public service infrastructure to support economic development as a legal form of cooperation and promote the development of the agricultural sector. On the basis of selected issues recommendations ways to improve legal regulation of economic relations in Ukraine.

Keywords: public service activities, economic autonomy, cooperation, administrative regulation, to promote economic development, agricultural sector economy, public authorities.

Постановка проблеми. Стратегічним напрямками підвищення конкурентоспроможності аграрного сектору економіки визнані науково-технічна, інноваційна діяльність, модернізація інфраструктури аграрного ринку із залученням інвестицій, сприяння соціально-економічного розвитку сільських територій. У зв'язку із цим, існує потреба наукового осмислення і обґрунтування проблем пріоритетних напрямів правового регулювання утворенню умов для розвитку нових організаційно-правових інфраструктурних форм публічного управління і інституційного співробітництва органів публічної (виконавчої і самоврядної) влади, суб'єктів публічного господарського самоуправління, сільгоспвиробників, а також сприяння розвитку інноваційно-інвестиційної моделі відносин аграрного сектору економіки [1, с. 163–165].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Одним із домінантних чинників успішного розвитку економіки є принципи реалізації державної виконавчої влади у галузі сільського господарства у т. ч. щодо оптимізації управління. За слушним визначенням вітчизняного вченого-правознавця проф. В.І. Курила, принцип оптимізації управління передбачає пошук і утворення ефективної системи державних органів виконавчої влади, зокрема і органів управління аграрним сектором економіки. На думку вченого, дотримання цього принципу забезпечує паритет у розподілі

повноважень між галузевими та територіальними структурами органів державного управління [2, с. 68–95].

Для системної реалізації напрямів розвитку й вирішення практичних організаційних проблем у наукових джерелах (Г.Ф. Мазур) запропоновано ввести у науково-практичний обіг поняття «механізм державного регулювання розвитку та стимулювання агропромислового виробництва» пд. Яким розуміється сукупність науково-практичних і організаційних заходів, що реалізуються органами публічної влади у певних сферах життєдіяльності агропромислового комплексу, та особливостей їх повноважень у державній системі регулювання» [3, с. 25]. Також запропоновано впровадити необхідні напрями удосконалення зазначеного вище механізму шляхом: 1) оптимізації й деталізації функцій спеціалізованого органу управління; 2) сформувати адаптовану модель організаційної структури зазначеного органу, що сприятиме розвитку ринкової інфраструктури та адаптації агропромислового комплексу до ринку; 3) розробити моделі регулювання процесів агропромислової інтеграції й кооперації [3, с. 25]. Разом із цим, у проаналізованих нами джерелах не з'ясована роль правового регулювання у питаннях сприяння розвитку аграрного сектору національної економіки. Також реалізація зазначених вище та подібних пропозицій вирішення стратегічних проблем інноваційного економічного розвитку агросфери потребує вироблення необхідних засобів правового регулювання публічно-владного сприяння утворенню місцевих організаційно-правових інфраструктурних умов сільгоспвиробництва шляхом інституційно-управлінського об'єднання суб'єктів публічно-сервісних відносин у єдину методично пов'язану адміністративно-господарську систему сервісного й матеріально-ресурсного забезпечення. Із цією метою у попередніх дослідженнях нами було розроблено поняття «публічно-сервісна інфраструктура підтримки економічного розвитку [4, с. 55]. Отже, *метою статті* є з'ясування

можливостей юридичної адаптації «публічно-сервісної інфраструктури підтримки економічного розвитку» як організаційно-правової форми співробітництва і публічно-владного сприяння розвитку людини у аграрному секторі й подальшого удосконалення механізму правового регулювання господарських відносин в Україні.

Виклад основного матеріалу. Згідно із постулатами загальної теорії права одними із основних і пріоритетних напрямків правового регулювання є сприяння (за допомогою нових законів) виникненню і формуванню нових відносин і суспільних явищ; розвитку ринкових відносин; ефективній роботі управлінського апарату [5, с. 119]. У межах дії засобів правового впливу завжди залишаються сфери діяльності де повинні задовольнятися життєво важливі індивідуальні, групові і суспільні потреби людського розвитку, що реалізуються засобами стратегічного прогнозування, індикативного планування, публічно-владного сприяння. Так реалізація Стратегії розвитку аграрного сектору економіки в Україні передбачає консолідацію зусиль усіх гілок державної влади, органів місцевого самоврядування та господарюючих суб'єктів аграрного та суміжних секторів економіки. Насамперед йдеться про зміну світосприйняття, бачення можливостей соціального розвитку через взаємодію громадських, підприємницьких та державних інституцій аграрного сектору, що ґрунтується на довірі, співробітництві, компромісі інтересів та взаємної соціальної відповідальності.

Тенденції розвитку сучасного стану сільгоспвиробництва в Україні свідчать, що різноманітність організаційно-правових форм господарювання є вагомою складовою сучасного сільського господарства, а співвідношення між ними визначає модель його розвитку [6, с. 42]. Особливо це стосується публічно-владного сприяння формуванню і правового захисту інтересів середнього класу землевласників у сільській місцевості [7, с. 762]. Також, іноземний досвід реалізації політики сприяння у аграрному секторі,

наприклад, Китаю свідчить про позитивне розв'язання основних проблем забезпечення населення цієї країни продуктами харчування за рахунок співробітництва влади і громадян, сприянню масовому сімейному підприємству, розвитку об'єктів інфраструктури аграрних ринків, мереж торгівельних послуг просування товарів народного споживання і засобів виробництва, фінансів і трудових послуг, підтримання тенденцій розширення горизонтальних, тобто безпосередніх міжгалузевих і міжрайонних зв'язків між підприємствами та організаціями. В цілому, у аспекті публічно-владного сприяння розвитку організаційно-правових форм співробітництва сільгоспвиробників, позитивним результатом китайських реформ слід вважати принципову перебудову, насамперед, сільських підприємств. Особливо відмічається головна роль у цьому процесі місцевих органів влади і самих підприємств у розробці їх виробничих інноваційних програм розвитку [8, с. 101]. Проте протилежна ситуація складається у сучасній Україні де одними із основних проблем публічного управління сільським господарством є відсторонення органів державного управління агропромисловим виробництвом, особливо на місцях, від питань організації діяльності суб'єктів господарювання та забезпечення розвитку різних форм господарювання. Для розвитку тієї чи іншої форми співробітництва у сприянні економічного розвитку необхідно формувати зміст державної політики, що ураховує основні проблеми практики діяльності суб'єктів аграрного виробництва [6, с. 84].

Аналіз компетенційних норм центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) у аграрному секторі економіки надав можливість визначити деякі актуальні проблеми практики їх діяльності.

1. Основним недоліком правового забезпечення є відсутність нормативно закріплених взаємозв'язків, механізмів, інститутів, засобів і способів ресурсного та адміністративного співробітництва ЦОВВ із організаціями господарського самоуправління, сільгоспвиробниками,

територіальними громадами сільських територій у питаннях сприяння економічного розвитку. Зазначений недолік у значній мірі перешкоджає реалізації державних гарантій рівності прав та рівних можливостей для залучення і використання матеріально-технічних, фінансових, трудових, інформаційних, природних та інших ресурсів відповідно до норм Конституції України й ст.ст. 47, 48 Господарського кодексу України.

2. Адміністративні послуги та дозволи, згідно із закріпленими функціями і компетенцією, надаються зазначеними ЦОВВ та їх територіальними органами поза мережі єдиних центрів надання адміністративних послуг (ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги») та дозвільних центрів, які діють за принципом організаційної єдності (ст. 7 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»). Крім цього, додатково проводиться політика формування мережі сертифікованих центрів дорадчих послуг й реєстраційних служб.

3. Відсутні функції та компетенція щодо а) делегування повноважень органам місцевого самоврядування, суб'єктам господарського самоуправління; б) формування мережі публічно-сервісних агентств надання публічно-владної ресурсної підтримки, спеціальних адміністративно-господарських послуг у місцях безпосередньої концентрації сільгоспвиробництва, або у межах таких інноваційних форм співробітництва як технологічні платформи, аграрні кластери, спеціальних зон та ін.

Узагальнення деяких вітчизняних наукових джерел з питань інноваційного розвитку у аграрному секторі економіки засвідчило, що питання формування і реалізації державної політики сприяння, ураховуючи досвід як європейських країн так і власної української історії народного господарства, полягає у чіткому юридичному закріпленні функцій і необхідної компетенції органів публічної влади і управління виходячи із необхідності утворення базових умов сприяння саморозвитку

територіальних громад сільських територій, місцевих інститутів господарського самоуправління й делегування публічно-владних повноважень податкового регулювання, ринкового нагляду і необхідної відповідальності.

У цьому зв'язку, виникає необхідність утворення відповідних механізмів правового регулювання, що дозволяли б громадянам у рівних правах мобілізувати доступні ресурси через скоординовану об'єднану публічно-сервісну систему, орієнтовану на досягнення заявлених цілей та структурувати діяльність національної інноваційної системи відповідно до довгострокових перспектив економічного розвитку країни із використанням можливостей тих самих формування технологічних платформ в Україні [9]. Безумовно, визнання у концепціях, стратегіях державою факту необхідності формування таких форм як технологічні платформи, економічні кластери, технологічні та індустріальні парки тощо не вирішує само по собі проблеми практичного правового сприяння економічному розвитку. Формування таких форм повинно здійснюватися на основі спільного інтересу, як за ініціативою органів господарського самоуправління, громадських господарських організацій, так і за ініціативою органів виконавчої влади, публічної адміністрації. Крім цього, зазначені повноваження «ініціативи» органів публічної влади повинно бути чітко юридично закріплено у нормах закону, що може мати назву, наприклад, «Про сприяння розвитку аграрному сектору економіки в Україні» (або за іншими секторами, галузями національної економіки). У пропонованому законодавчому акті можуть бути класифіковані основні принципи, форми, засоби і способи, а також суб'єкти і їх конкретні можливі функції і компетенція а) організаційно-господарського, матеріально-ресурсного та б) інфраструктурного адміністративно-сервісного правового сприяння. У цьому контексті необхідно зазначити, що функції і компетенція «сприяння» не звужуються до видової класифікації лише функцій «державної підтримки» як,

наприклад, у нормах Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», що визначені без конкретних суб'єктів, гарантій їх застосування, критеріїв ефективності й заходів юридичної відповідальності. Зміст поняття «сприяння» є ширшим за поняття «підтримка», оскільки може включати як питання забезпечення обґрунтованої і доступної ресурсної підтримки суб'єктів господарювання так і зручного адміністративно-сервісного забезпечення реєстраційної й дозвільної діяльності, ліцензування, сертифікації, експертизи інноваційно-інвестиційного проекту, дорадництва, надання адміністративних послуг тощо.

Висновки. 1. Ефективність досягнення цілей правового регулювання економічного розвитку в аграрному секторі в значній мірі залежить від якості юридичного закріплення системи прав і обов'язків, функцій та компетенції щодо співробітництва суб'єктів господарювання та органів публічного управління, публічно-владного сприяння розвитку господарського самоуправління, стимулювання ініціативи напрямів саморозвитку територіальних громад сільських територій.

2. Потреби публічно-сервісного забезпечення сільгоспвиробників, розвитку інститутів господарського самоуправління на сільських територіях повинні спрямовувати і корегувати проведення публічно-владних заходів пов'язаних із утворенням елементів господарської й адміністративно-сервісної інфраструктури забезпечення. Сучасні потреби господарського саморозвитку на сільських територіях повинні бути основним предметом публічно-владної ресурсної підтримки (надання майна в оренду, лізинг, концесію, субсидування, датування, податкового регулювання тощо) й адміністративного, публічно-сервісного обслуговування (реєстраційного, дозвільного, наглядового, контрольного, безпекового) у чітко визначених юридичних межах компетенції ЦОВВ, комбінованого (публічно-бюджетного і позабюджетного) фінансування цих функцій.

3. Розроблена нами концепція поняття «публічно-сервісна інфраструктура підтримки економічного розвитку» може розглядатися однією із методологічних орієнтирів подальших наукових розробок проблем інфраструктурної підтримки економічного розвитку, у т.ч. у аграрному секторі економіки України. Із урахуванням запропонованої організаційно-правової форми ми можемо підійти до вирішення проблем методологічної ув'язки і її впровадження у систематизації проектів норм адміністративного і господарського законодавства. Також зазначений підхід дозволить а) перейти від методу необґрунтованого і безсистемного публічно-владного втручання або невтручання до системного методу публічно-владної підтримки розвитку людини, економії і оптимального використання публічних ресурсів; б) змінити підхід публічно-владного нав'язування напрямів розвитку державної політики зверху до низу на підхід до формування і реалізації державної політики економічного розвитку «знизу» на «гору» ґрунтуючись на класифікації об'єктивних потреб суб'єктів господарювання, що працюють на українській землі.

Подальшого окремого дослідження потребує питання правового регулювання конкретних заходів публічно-владної підтримки сільського господарства в Україні.

Література

1. Засідання круглого столу «Технологічні платформи інноваційного розвитку АПК: проблеми і перспективи / Економіка АПК. – 2012. – № 10. – С. 163–165.
2. Курило В. І. Адміністративні правочини у сільському господарстві України: сучасна парадигма: монографія / За аг. ред. В. К. Шкарупи. – К. : Магістр – XXI сторіччя, 2007. – 312 с.

3. Мазур Г. Ф. Удосконалення механізму державного регулювання та стимулювання розвитку агропромислового виробництва / Г. Ф. Мазур // Економіка АПК. – 2013. – № 2. – С. 21–25.
4. Позняков С. П. «Публічно-сервісна інфраструктура підтримки економічного розвитку»: поняття та принципи функціонування / С. П. Позняков // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2013. – № 21. – Ч. II. – с. 50–65.
5. Скакун О. Ф. Теорія держави і права. Підручник / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
6. Стратегічні напрями розвитку сільського господарства України на період до 2020 року/ за ред. Ю.О. Лупенка, В.Я. Месель-Веселяка. – К. : ННЦ ІАЕ», 2012. – 182 с.
7. Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку / [за ред. акад. НАН України В. М. Гейця]. – К. : Ін-т екон. прогноз.; Фенікс, 2003. – 1008 с.
8. Богиня Д. П. Реформи і китайське «економічне чудо»: генеза та прогноз / Д. П. Богиня // Історія народного господарства та економічної думки України. – 2007. – Вип. 39–40. – С. 96–110.
9. Проект Концепції формування Технологічних платформ в Україні / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nas.gov.ua/siaz/Ways_of_development_of_Ukrainian_science/article/12046.2.030.pdf