

9. Порівняльний аналіз лісового законодавства України та пов'язаних з ним правових актів на відповідність до законодавчої бази Європейського Союзу з питань сталого управління лісами / Програма «Удосконалення систем правозастосування та управління в лісовому секторі країн східного напрямку Європейської політики добросусідства та Росії» (ENPIFLEG) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://fleg1.fleg.org.ua/index.php?id=14&tx_ttnews%5Btt_news%5D=34&cHash=529761387b4ea48d73b3b7b2d39c3303.
10. Леньо Р. В. Перспективні напрями впровадження зарубіжного досвіду в системі управління лісовим господарством України / Р. В. Леньо // Держ. управління: теорія та практика. – 2012. – №2. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2012_2_21.pdf.

*Сгорова Тетяна Петрівна – здобувач кафедри екологічного права
Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого,
молодший науковий співробітник НДІ правового забезпечення
інноваційного розвитку НАПрН України*

В. М. Онегіна, О. М. Кравченко

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ ТА ДОСВІД США Й ЄС

Статтю присвячено проблемам правового забезпечення аграрної політики в Україні. Досліджено досвід США та європейських країн. Розглянуто необхідність прийняття єдиного законодавчого акта, що регулював би весь комплекс напрямів аграрної політики.

Ключові слова: аграрна політика, аграрний сектор, державна підтримка.

Базовим принципом державного регулювання аграрного сектору та його актуальної форми, аграрної політики, виступає принцип законності. Та лише після 15 років від початку ринкових реформ в Україні був прийнятий Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18.10.2005 р. №2982-IV, в якому були визначені цілі та завдання держави в галузі регулювання аграрного сектору, стратегічні цілі державної аграрної політики. Не можна не відзначити, що й до цього базового Закону приймалися законодавчі акти стосовно державного регулювання сільського господарства, достатньо згадати Закони України «Про державне регулювання виробництва і реалізації продукції тваринництва» та «Про державне регулювання виробництва і реалізації продукції рослинництва».

лізації цукру» від 17 червня 1999 р. № 758-XIV, «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років» від 18 січня 2001 р. № 2238-III, «Про фіксований сільськогосподарський податок» від 17 грудня 1998 р. № 320-XIV, «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років» від 18.01.2001 р. № 2238-III; «Про зерно та ринок зерна в Україні» від 4.07.2002 р. № 37-IV; «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24.06.2004 р. № 1877-IV, але в цілому законодавче забезпечення реалізації державної аграрної політики залишається фрагментарним, частковим, неузгодженим та непослідовним. Положення законів уточнюються в постановах міністерств, строки прийняття яких є непередбачуваними, фінансові зобов'язання по яким не завжди виконуються. Якщо в 2008 р. обсяг видатків по Міністерству аграрної політики та продовольства України склав 11 млрд. грн., то в 2010–5,8 млрд. грн., у 2013 р. – 8,7 млрд. грн. У 2015 р. у зв'язку з кризовим становищем в країні обсяг видатків Державного бюджету по Міністерству аграрної політики та продовольства скоротився катастрофічно до 2,2 млрд. грн.

Досвід США та ЄС із формування правового забезпечення державної аграрної політики вважаємо корисним для України. Основу інституційної матриці аграрної політики в США утворює Сільськогосподарський акт (або так званий Фермерський Білл). Ще за часів Великої депресії правові засади оперування держави на аграрних ринках сільськогосподарської продукції та підтримки фермерів встановили Сільськогосподарський маркетинговий акт 1929 р. (Agricultural Marketing Act) та прийнятий в русі Нового курсу Акт пристосування сільського господарства 1933 р. (Agricultural Adjustment Act). У подальшому практика розробки, прийняття та імплементації Сільськогосподарських актів у США подовжилася.

У 1937 р. приймається Акт сільськогосподарських маркетингових угод (Agricultural Marketing Agreement Act), та запроваджується практика ринкових угод, що встановлювали мінімальні ціни на продукцію фермерів. Законодавчі Акти 1960-х рр. запровадили програми продовольчих талонів, безкоштовних шкільних сніданків (Food and Agricultural Acts 1962 р., 1965 р., Food Stamp Act 1964 р.). Особлива увага у зв'язку із потребою в розширенні попиту на сільськогосподарську продукцію в Сільськогосподарських Актах у 70-ті роки 20 ст. приділяється заходам, спрямованим на доступність продовольства на внутрішньому ринку,

освоєння закордонних ринків та стимулювання експорту сільськогосподарської продукції.

Сільськогосподарськими актами 1981 р., 1985 р. були передбачені заставні позики, компенсаційні платежі, контроль за посівними площами, виплати фермерам у випадку стихійного лиха, формування фермерських резервів, також підвищення цінової підтримки у випадку ембарго на експорт американської сільськогосподарської продукції, експортні субсидії.

Сільськогосподарський акт 1996 р. (Federal Agricultural Improvement and Reform Act) було оцінено як такий, що орієнтує фермерів на ринкові сигнали. Та вагомість державної підтримки залишалася значною. За нашими розрахунками на підставі збірників із сільськогосподарської статистики Міністерства сільського господарства США прямі державні виплати в чистому фермерському доході становили у 1999 р. – 45,1%, у 2000–46,8% [2, с. 97].

У 2002–2007 рр. у США державні програми для фермерів застосовувалися відповідно до положень Акту фермерської безпеки та розвитку інвестування в сільській місцевості (Farm Security and Rural Investment Act) 2002 р. Сільськогосподарський акт 2008 р. за актуальними акцентами в аграрній політиці було названо актом продовольства, консервації, та енергії (Food, Conservation, and Energy Act), та ним на визначені цілі передбачалося виділити 288 млрд. дол.

У лютому 2014 р. був підписаний та вступив у дію Фермерський акт (2014 Farm Act), чинність якого передбачена до 2018 р. Розділи цього Закону регулюють взаємовідносини держави та виробників і споживачів сільськогосподарської продукції і продовольства у сферах виробництва продукції рослинництва, молочного та м'ясного скотарства, консервації земель, харчування, розвитку сільських територій, наукових досліджень та дорадництва, енергії, страхування в рослинництві, органічного сільського господарства, локального та регіонального продовольства. При реалізації заходів цього Фермерського акту планується витратити 489 млрд. дол. США [3].

Особливостями Сільськогосподарських актів як правової основи аграрної політики в США є, по-перше, всебічність, тобто вони охоплюють різні напрями державного регулювання сільського господарства. По-друге, періодичність прийняття та розрахованість дії на певний період (останнім часом на 5–6 років), що дозволяє привести систему дер-

жавного регулювання у відповідність до змін у розвитку країни, її аграрного сектору, тенденцій на світових ринках та одночасно забезпечити стабільність і прогнозованість умов регулювання. По-третє, чисельні заходи держави, що передбачені Сільськогосподарськими актами, є узгодженими між собою. По-четверте, визначені в них обсяги державної підтримки сільського господарства є основою для формування річних федеральних бюджетів.

Досвід ЄС дає приклади узгодження інтересів країн при проведенні спільної аграрної політики (САП) та формуванні її правових засад. У статтях 38–47 Римської угоди визначалися фундаментальні положення САП та зокрема види сільськогосподарської продукції, що включаються в єдиний ринок (ст. 38), завдання спільної аграрної політики (ст. 39), заходи трансформаційного періоду, спільні норми, положення щодо організації ринків та формування фінансових ресурсів для запровадження САП (ст. 40), заходи з підтримки досліджень та аграрної освіти (ст. 41, 42), сфери діяльності спільних інститутів (ст. 43,47).

Головними принципами здійснення САП були визначені: принцип єдиного ринку, преференцій співтовариства; фінансової солідарності.

Програми САП неодноразово переглядалися. Зокрема, на Берлінському саміті в 1999 р. була прийнята «Програма денна 2000» («Agenda 2000»). Основними завданнями САП у ній визначалося підвищення конкурентоспроможності Співтовариства за рахунок зниження цін підтримки; гарантування безпеки та якості харчування; сприяння стабільним доходам та справедливим стандартам життя сільських громад; забезпечення екологічно безпечного виробництва; створення альтернатив для отримання доходів та зайнятості для фермерів та членів їх родин. У червні 2003 р. Рада Міністрів ЄС досягла угоди в подальшому реформуванні САП. Ця угода містить пропозиції подальшої ринкової орієнтації аграрної політики, що здійснюється в руслі завдань «Agenda 2000» щодо забезпечення стійкого розвитку сільського господарства та сільської місцевості. Заходи з організації єдиного ринку за цією угодою передбачали збереження інтервенційних цін на зернові та прямих платежів фермерам на рівні 63 євро/т, які з 2005–2007 рр. (залежно від обраного країною терміну перехідного періоду) увійшли до складу єдиного платежу на ферму (ЄПФ); відміну інтервенційних цін на жито; встановлення платежів додатко-

вої підтримки для твердої пшениці в розрахунку 40 Євро за 1 т з їх послідовним включенням до ЄПФ; скорочення інтервенційних цін на рис на 50% до 150 Євро/т з компенсацією за рахунок зростання прямих платежів; включення премій на голову худоби у ЄПФ; запровадження реформи на ринку молочної продукції у 2007 р.; доступність платежів при дотриманні фермерами у веденні виробництва санітарних та екологічних стандартів; обов'язкову довгострокову консервацію частки земель; додаткові виплати фермерам, продукція яких задовольняє стандартам вищої якості.

Ухвалення в 2013–2014 рр. пакету нормативних актів, які запроваджували нові орієнтири та правила САП, стало результатом суспільного обговорення та розробок Єврокомісії, представлених громадськості ще у 2010 р. Правові засади САП на період 2014–2020 рр. формують Політична угода з реформи САП від 26 червня 2013 р. між Європейською Комісією, Європейським Парламентом та Радою Європи, чотири базових Регуляцій (Basic Regulations) та Трансформаційні правила для 2014 р. (Transition Rules for 2014), пакет Делегованих Регуляцій (Commission Delegated Regulation) та Багаторічні фінансові рамки (Multiannual Financial Framework) [6]. У САП 2014–2020 виділено 2 складових (колони). Перша складова визначає ринкові фінансові заходи та схеми єдиного платежу й єдиного територіального платежу. Друга складова САП передбачає заходи з підтримки сільського розвитку.

Зі спільною аграрною політикою на 2014–2020 пов'язані завдання зробити її ринкову орієнтацію більш глибокою, суспільну підтримку аграрного сектору більш цілеспрямованою, підвищити довгостроково продуктивність, стійкість та ефективність сільського господарства. За її основні напрями були визначені: економіка, екологія та території. Якщо бюджет САП на 2012 р. був передбачений на рівні 58 млрд. Євро, на 2013 р. – 57 млрд. Євро, то на 2014–2020 рр. заплановано виділити на реалізацію заходів САП 363 млрд. Євро, тобто в середньому щорічно – 52 млрд. Євро (у цінах 2011 р.) [6].

Отже, правове забезпечення САП ЄС також охоплює комплекс питань з розвитку аграрного сектору, запроваджує порядок державної підтримки фермерів та сільського розвитку на певний період.

На разі рівень державної підтримки сільського господарства є неоднаковим у різних країнах (табл.).

**Підтримка сільськогосподарських товаровиробників у деяких
країнах-членах ОЕСР за показником PSE, %**

Країна	2012 р.	2013 р.
Австралія	2,0	1,9
Канада	14,5	11,6
Ісландія	47,2	41,3
Ізраїль	10,3	8,1
Японія	55,1	55,6
Південна Корея	50,2	52,5
Нова Зеландія	1,0	1,0
Норвегія	60,2	52,9
Швейцарія	56,2	49,4
Туреччина	18,9	19,2
США	7,9	7,4
ЄС-27	19,6	19,8
У цілому ОЕСР	18,8	18,2

Джерело: дані ОЕСР [5]

У 2012 році Міністерством аграрної політики та продовольства України було розроблено проект Закону України «Про сільське господарство». Цей Закон мав, за думкою розробників, визначити правові, соціально-економічні засади організації сільського господарства України. На наш погляд, не сільське господарство потребує спеціального закону, який регламентує його організацію та розвиток, а саме – державне регулювання аграрного сектору. Аналіз цього законопроекту показав, що він підміняє та повторює в деяких положеннях Земельний та Господарський кодекси України (розділи 4 «Організаційно-економічні засади розвитку сільськогосподарського виробництва», 5 «Земельні відносини у сільському господарстві») та одночасно не вирішує ті питання, які мали б бути визначеними у цих кодексах, зокрема, із збереженні та поліпшення земель, особливостей використання земель суспільного призначення. З іншого боку, поза положень проекту Закону залишилися питання щодо механізмів цінового регулювання на різних товарних ринках, надійного фінансового забезпечення відтво-

рення у сільському господарстві, розвитку сільських територій, інші. Фактично, проект цього Закону є відображення відомого висловлення Я. Корнаї: «Держава у нових демократичних країнах не може знайти своє місце у соціально-економічних процесах. Вона надмірно активна, коли для цього немає достатньо підстав, та пасивна там, де є потрібним державне регулювання та управління» [1, с. 6].

На разі Міністерством аграрної політики та продовольства України підготовлений проект Закону «Про державну підтримку сільського господарства України». Але проект цього нормативного документу не враховує всього комплексу питань, які мають бути вирішеними у державному регулюванні аграрного сектору, та не визначає фінансові зобов'язання держави, не пов'язує державну підтримку виробників з дотриманням норм екологічної безпеки, залишає поза увагою підтримку аграрної науки та багато інших питань.

Подібним до американської та європейської практик законодавчим актом, що регулює весь комплекс напрямів аграрної політики, мав би стати Закон України «Про державне регулювання аграрного сектору», який би приймався періодично та був би розрахований на 4–5 років дії. За основні його розділи пропонуємо такі: 1. Пріоритетні цілі та завдання державного регулювання. 2. Інновації та матеріально-технічне забезпечення. 3. Фінансово-кредитне забезпечення. 4. Підтримка рослинництва, тваринництва, селекції. 5. Продовольча безпека. 6. Маркетинг сільськогосподарської продукції. 7. Ризк-менеджмент у сільському господарстві. 8. Аграрна освіта, наука та дорадництво. 9. Розвиток сільських територій. 10. Природні ресурси та екологічна безпека. Цей закон мав би закласти інституційні засади прозорої, послідовної, передбачуваної, узгодженої аграрної політики в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Корнаї Я. Тенденции постсоциалистического развития / Я. Корнаї // Вопр. економики. – 1996. – № 1. – С. 5–16.
2. Онегіна В. М. Державне регулювання цін і доходів сільськогосподарських товаровиробників / В. М. Онегіна. – К. : ІАЕ, 2007. – 590 с.
3. The Farm Bill [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?navid=farmbill>.
4. Agrarian Policies and Agricultural Systems / Ed. by A. Bonnanno. – Boulder : Westview Press, 1990. – 331 p.

5. Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014/ OECD countries [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation_22217371.
6. The Common Agricultural Policy after 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm.

Онегіна Вікторія Михайлівна – д. е. н., професор, завідувач кафедри економіки та маркетингу Харківського національного технічного університету сільського господарства ім. Петра Василенка

Кравченко Ольга Михайлівна – к. е. н., доцент, доцент кафедри економіки та маркетингу Харківського національного технічного університету сільського господарства ім. Петра Василенка

І. В. Подрез-Ряполова

ОКРЕМІ ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО РИНОК ПРИРОДНОГО ГАЗУ

Стаття присвячена окремим правовим аспектам формування законодавства України про ринок природного газу. Проаналізовані положення Закону України № 329-VIII «Про ринок природного газу», який передбачає реальні можливості впорядкувати і систематизувати діяльність суб'єктів ринку природного газу у відповідності з європейськими стандартами та є гарантом побудови повноцінного, прозорого та ефективного ринку природного газу в Україні.

Ключові слова: ринок природного газу, енергетичне законодавство, постачання природного газу, європейські стандарти.

Головною сучасною кардинальною реформою енергетичного законодавства України є ухвалення 09 квітня 2015 року Верховною Радою України та підписання 05 травня 2015 року Президентом України Закону № 329-VIII «Про ринок природного газу» (далі – Закон), проект якого було розроблене Міністерством енергетики та вугільної промисловості України разом з Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері електроенергетики та комунальних послуг, та Національною акціонерною компанією «Нафтогаз України» на виконання