

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

АГРАРНЕ ПРАВО

Підручник

За редакцією доктора юридичних наук,
професора *А. М. Статівки*

Харків
«Право»
2018

ББК 67.9(4УКР)307
А25

*Рекомендовано до друку вченою радою
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(протокол № 2 від 21 вересня 2018 р.)*

Рецензенти:

В. М. Єрмоленко – доктор юридичних наук, професор (Національний університет біоресурсів і природокористування);

П. Ф. Кулинич – доктор юридичних наук, професор (Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України), член-кореспондент Національної академії правових наук України

Авторський колектив:

д-р юрид. наук, проф. *А. М. Статівка* (керівник авторського колективу) – передмова, § 1–3, § 5 розд. 2, § 1, 2 розд. 16, § 1, 3 розд. 17; канд. юрид. наук, доц. *В. М. Корнієнко* – розд. 4 (у співавт. з В. В. Панченко); канд. юрид. наук, доц. *Г. С. Корнієнко* – розд. 7, розд. 9; канд. юрид. наук *І. М. Кульчий* – § 3, 4 розд. 16, § 2, 4 розд. 17; канд. юрид. наук, доц. *Т. В. Курман* – розд. 1, § 3, 4 розд. 5, розд. 12; канд. юрид. наук *С. О. Лушпаєв* – § 1, 2 розд. 5; канд. юрид. наук *В. В. Панченко* – розд. 4 (у співавт. з В. М. Корнієнко), розд. 14; канд. юрид. наук *М. Ю. Покальчук* – розд. 6; канд. юрид. наук *Я. О. Самсонова* – § 5, 6 розд. 13, розд. 15; канд. юрид. наук, доц. *В. П. Станіславський* – § 1–4, 7, 8 розд. 13; канд. юрид. наук, доц. *О. М. Туєва* – розд. 3, розд. 11; д-р юрид. наук, проф. *В. Ю. Уркевич* – § 4 розд. 2, розд. 8, розд. 10

Аграрне право : підручник / В. М. Корнієнко, Г. С. Корнієнко, І. М. Кульчий та ін. ; за ред. А. М. Статівки. – Харків : Право, 2018. – 412 с.

ISBN 978-966-937-487-5

У підручнику на основі чинного аграрного законодавства доступно і систематизовано викладено зміст галузі аграрного права, роз'яснено його специфіку, яка обумовлена особливостями сільськогосподарського виробництва.

Призначений для використання в навчальному процесі студентами, аспірантами, викладачами вищих юридичних, аграрних, економічних навчальних закладів, практичними працівниками органів державної влади, місцевого самоврядування та іншими зацікавленими особами у питаннях аграрного права.

ББК 67.9(4УКР)307

© Корнієнко В. М., Корнієнко Г. С.,
Кульчий І. М. та ін. 2018

ISBN 978-966-937-487-5

© Видавництво «Право», 2018

==== Передмова

Запропонований читачу підручник підготовлений колективом кафедри земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого з урахуванням досягнень в юриспруденції, педагогічного досвіду авторів, використанням навчальних, навчально-методичних, наукових праць з аграрного права.

При написанні підручника перед авторами стояло завдання – забезпечити викладання студентам нормативного курсу «Аграрне право» з урахуванням сучасних вимог стосовно реформування системи вищої юридичної освіти в державі, спрямованого на зміну і перегляд існуючих підходів щодо вивчення аграрного права, застосування нової методики у викладанні зазначеного курсу, а також доступно і систематизовано викласти студентам основи аграрного законодавства, які пов'язані з особливостями сільськогосподарської діяльності.

Зміст підручника дозволяє висвітлити основні напрями та перспективи розвитку правового регулювання аграрних відносин з урахуванням сучасних процесів гармонізації аграрного законодавства України в контексті вимог СОТ та ЄС, враховуючи при цьому пріоритет щодо забезпечення продовольчої безпеки як складової національної безпеки нашого народу.

Структура і методика викладення тем, формування питань для самоконтролю дозволяють розкрити основні інститути аграрного права, особливості їх правової регламентації.

Достатньо широко в підручнику використані деякі положення земельного, екологічного, цивільного, господарського та іншого законодавства, їх правові доктрини при дослідженні таких інститутів, як правове регулювання виробничо-господарської діяльності сільськогосподарських товаровиробників, правовий режим їхнього майна, договірні відносини за участю сільськогосподарських товаровиробників, правове регулювання виробництва безпечної та якісної сільськогосподарської продукції, органічного сільськогосподарського виробництва тощо.

Автори сподіваються, що зміст і методика викладення тем у підручнику дозволять висвітлити студентам особливості правового регулювання аграрних

відносин, тим самим наблизити до потреб практики, яка потребує висококваліфікованих юридичних кадрів, здатних забезпечити застосування сучасного аграрного законодавства.

У підручнику проблеми аграрно-правової науки та навчальної дисципліни розглядаються з урахуванням положень наявної загальнотеоретичної доктрини, новітніх аграрних нормативно-правових актів, які регулюють аграрні відносини. У ньому, з урахуванням сучасних наукових досліджень, відображені концептуальні положення щодо подальшого розвитку аграрного права як самостійної галузі права та навчальної дисципліни.

Цей підручник може бути використаний не тільки студентами, аспірантами, викладачами юридичних, аграрних, економічних закладів вищої освіти, а також бути корисним для науковців, практиків-фахівців у сфері аграрного, екологічного, земельного та інших галузей права, які зацікавлені у з'ясуванні питань аграрного права.

Авторський колектив висловлює щирі вдячність рецензентам – доктору юридичних наук, професору В. М. Єрмоленку, доктору юридичних наук, професору П. Ф. Кулиничу, які ознайомилися з рукописом підручника та надали слушні зауваження й поради під час підготовки його до видання.

Частина I

ДЕРЖАВНА АГРАРНА ПОЛІТИКА ТА СФЕРА АГРАРНОГО ПРАВА

Розділ 1

Державна аграрна політика. Державно-правове регулювання та публічно-приватне партнерство в аграрному секторі економіки

§ 1. Державна аграрна політика, її принципи та правове забезпечення

Державна аграрна політика виступає однією з пріоритетних складових національної політики нашої держави. Вона спрямовується на розвиток і ефективне функціонування такого сектору економіки, як сільське господарство. Відповідно до Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р., аграрний сектор економіки, базовою складовою якого є сільське господарство, формує продовольчу, у визначених межах економічну, екологічну та енергетичну безпеку, забезпечує розвиток технологічно пов'язаних галузей національної економіки та створення соціально-економічних умов сільського розвитку.

Пріоритетність розвитку сільського господарства України в національній економіці зумовлюється винятковою значущістю та незамінністю вироблюваної сільськогосподарської продукції в життєдіяльності людини і суспільства. Адже сільське господарство – це єдиний

сектор матеріального виробництва, що забезпечує населення держави продуктами харчування рослинного і тваринного походження та продовольчою сировиною.

Державна аграрна політика являє собою комплекс правових, організаційно-управлінських, наукових, соціально-економічних, кадрових та інших заходів, спрямованих на забезпечення розвитку аграрної сфери економіки та гарантування продовольчої безпеки держави. Основні засади державної аграрної політики поширюються на сільське, рибне господарство, харчову промисловість і переробку сільськогосподарської продукції, аграрну науку і освіту, соціальну сферу села, його матеріально-технічне та фінансове забезпечення.

Серед юридичних ознак державної аграрної політики виокремлюють такі: а) це стабільна, організована і цілеспрямована діяльність органів державної влади у сфері аграрних відносин; б) ця діяльність здійснюється органами державної влади і впливає на життя суспільства; в) державна аграрна політика має визначатись і реалізовуватись за допомогою законів та підзаконних нормативно-правових актів, а також відповідати нормам Конституції України; г) державна аграрна політика – це комплекс заходів (правових, економічних, організаційних, наукових тощо), спрямованих на регулювання аграрних відносин.

Одними з головних категорій, що визначають сутність і спрямованість державної аграрної політики, виступають її стратегічні цілі. Стратегічні цілі державної аграрної політики проголошено Законом України від 18 жовтня 2005 р. «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року». До них належать такі:

1) гарантування продовольчої безпеки держави. Продовольча безпека визначається Законом України від 24 червня 2004 р. «Про державну підтримку сільського господарства» як захищеність життєвих інтересів людини, яка виражається в гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності;

2) перетворення аграрного сектору на високоефективний, конкурентоспроможний на внутрішньому та зовнішньому ринках сектор економіки держави;

3) збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності нації. У сучасних умовах українська ідентичність знаходиться на стадії становлення, і саме селянство слід вважати її

носієм. Під українською ідентичністю слід розуміти складне, комплексне явище, що поєднує національну, етнічну і державну ідентичність, полягає в усвідомленні особою своєї приналежності до української нації, народу, держави та відповідному позиціонуванні себе у цій якості;

4) комплексний розвиток сільських територій та розв'язання соціальних проблем на селі. Виходячи з того, що селяни виконують вкрай важливі соціально-економічні завдання для суспільства і держави в цілому, їх становище у суспільстві також має бути пріоритетним, вони повинні мати дієві правові гарантії здійснення та захисту своїх прав, зокрема на належні умови праці й проживання у сільській місцевості, освіти і культури, медичного і транспортного обслуговування, соціального захисту та ін.

Загальні принципи державної аграрної політики як складника національної політики нашої держави закріплені у Законі України від 1 липня 2010 р. «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», серед яких: пріоритетність захисту національних інтересів; верховенство права, забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, повага до гідності кожної особи; рівність усіх суб'єктів права власності перед законом, захист конкуренції у сфері економічної діяльності; здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; відкритість та прозорість процесів підготовки і прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування; забезпечення сталого розвитку економіки на ринкових засадах та її соціальної спрямованості; забезпечення балансу загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів; свобода, соціальна справедливість і творча самореалізація, участь громадян в управлінні державними і суспільними справами; соціальне партнерство та громадянська солідарність.

Відповідно до ст. 7 цього Закону основними засадами внутрішньої політики в сфері сільського господарства проголошено створення умов для відродження українського села, ефективного використання земель сільськогосподарського призначення, формування конкурентоспроможного агропромислового комплексу, збільшення його експортного потенціалу, гарантування продовольчої безпеки держави, забезпечення високого рівня якості сільськогосподарської продукції та продовольства, формування прозорого ринку такої продукції тощо.

§ 2. Державно-правове регулювання сільського господарства: поняття та принципи. Форми та методи державно-правового регулювання сільського господарства

Державно-правове регулювання сільського господарства традиційно становить самостійний інститут аграрного права.

Державно-правове регулювання сільського господарства являє собою сукупність економіко-правових заходів із цілеспрямованого впливу держави на аграрні правовідносини. Сутність державного регулювання полягає у прийнятті нормативно-правових актів, створенні, організації діяльності та визначенні компетенції системи державних органів у галузі сільського господарства.

У сучасних умовах не можна відмовитись від державного регулювання аграрного сектору. Тільки держава зможе забезпечити найбільш раціональне та екологічно збалансоване використання сільськогосподарських земель та інших природних ресурсів в процесі аграрного виробництва, рівність усіх форм власності та господарювання, гарантувати розвиток аграрного підприємництва, виробництво якісної та безпечної продукції, забезпечити продовольчу безпеку. Важливими механізмами правового регулювання виступають демонополізація в промисловості, що сприяє розвитку економічної конкуренції, приватизація державного майна в АПК. Тільки державою можуть застосовуватись такі економічні важелі, як податкові пільги, дотації, субсидії, пільгове кредитування, страхування з державною підтримкою. До інструментарію державного регулювання сільського господарства також належать: державні закупівлі сільськогосподарської продукції з метою забезпечення продовольчої безпеки держави та виконання соціальних функцій, державне фінансування науково-дослідних робіт у пріоритетних галузях аграрного виробництва (елітне насінництво, племінне тваринництво тощо), експортні субсидії та ін. Тому на сьогодні мова йде лише про зміну методів цього регулювання.

Державне регулювання економічного та соціального розвитку, в тому числі й у сфері аграрних відносин, здійснюється шляхом розробки та затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального розвитку, охорони навколишнього

середовища та застосування переважно економічних методів, методів стимулювання.

Державна регуляторна діяльність у сфері сільського господарства ґрунтується на певних принципах – основоположних ідеях, засадах, яким повинна відповідати чинна система аграрного законодавства у взаємозв'язках суб'єктів державної влади з суб'єктами сільськогосподарського виробництва. До них належать:

1. Принцип законності. Є загальноправовим принципом, на якому базується вся правова система України; він притаманний і аграрному праву. Цей принцип означає, що держава спрямовує свої зусилля на чітке і безумовне дотримання законності в господарській діяльності з боку аграрних товаровиробників, а також з боку державних органів, що здійснюють регуляторну діяльність у сільському господарстві. Так, відповідно до ст. 19 Конституції України органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

2. Принцип створення рівних правових і економічних умов для розвитку аграрних товаровиробників усіх форм власності та організаційно-правових форм. Відповідно до законодавства України держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом (ст. 13 Конституції України).

3. Свобода аграрного підприємництва. Цей принцип полягає в тому, що всі суб'єкти сільськогосподарського виробництва мають право здійснювати будь-які види діяльності, що не заборонені законом, з метою отримання прибутку. Однак свобода підприємницької діяльності має певні визначені законом межі та передбачає встановлення не тільки прав, а й виконання обов'язків (сплати податків, виробництва якісної сільськогосподарської продукції, дбайливого ставлення до природних ресурсів, зокрема сільськогосподарських земель тощо), а також визначення статусу органів державної влади у сфері регулювання сільськогосподарської діяльності.

4. Принцип поєднання галузевого і територіального розвитку. Різноманітність кліматичних умов зумовлює виробництво певних сільськогосподарських культур у різних регіонах, тому виникає потреба в їх переміщенні в ті регіони, де вони не вирощуються. Цим забезпечується встановлення балансу вирощування і споживання, а також постачання у відповідні регіони.

5. Принцип невтручання держави у безпосередню виробничо-господарську діяльність суб'єктів аграрного виробництва. Законодавством України закріплено, що втручання у господарську діяльність сільсько-господарських підприємств з боку державних органів та їх посадових осіб не допускається. Збитки, заподіяні таким неправомірним втручанням, підлягають відшкодуванню за рахунок винних. Проте дані положення не обмежують права державних органів щодо здійснення контролю за господарською діяльністю аграрних товаровиробників.

6. Принцип аграрного протекціонізму. З огляду на значущість та незамінність сільськогосподарської продукції для життєдіяльності людини і суспільства, а також об'єктивну специфіку аграрного виробництва (залежно від природно-кліматичних умов, сезонності тощо) та скрутне становище аграрних товаровиробників на сьогодні виникає потреба в державній підтримці аграрного сектору економіки України. Цей принцип знайшов своє закріплення в законодавстві, насамперед у Законі України від 24 червня 2004 р. «Про державну підтримку сільського господарства України».

Крім наведених, виокремлюють ще принципи сприяння розвитку аграрного ринку, пріоритетного розвитку сільськогосподарського виробництва і сільського господарства в цілому, захисту національного аграрного товаровиробника, розвитку економічної конкуренції та ін. Цей перелік не є вичерпним у зв'язку із розвитком аграрного сектору економіки та системи державного регулювання сільського господарства України.

Форми державно-правового регулювання – це зовнішнє виявлення діяльності відповідних органів держави та їх посадових осіб, спрямований на регулювання відносин в аграрному секторі й досягнення максимальної ефективності сільськогосподарського виробництва. Виділяють такі форми регулятивної діяльності держави у сільському господарстві, як правотворча, правозастосовна, правоохоронна та організаційна.

Правотворча форма регулятивної діяльності держави знаходить свій вияв у виданні компетентними органами законодавчої та виконавчої влади відповідних нормативно-правових актів із питань сільського господарства. Так, Конституція України закріплює повноваження вищих органів державної влади щодо правотворчої діяльності: виключною компетенцією Верховної Ради України є прийняття законів, у тому числі з питань аграрного сектору економіки, затвердження загальнодержав-

них програм економічного, науково-технічного, соціального розвитку, охорони довкілля (ст. 85) та ін.; визначено також повноваження Президента України та Кабінету Міністрів України (розділи 5, 6).

Сутність правозастосовної форми державного регулювання полягає у прийнятті правових актів індивідуального характеру. Індивідуальність таких приписів виявляється в тому, що вони адресовані певному суб'єкту. Головною вимогою, яка ставиться до таких актів, є їх відповідність законам. Це постанови Кабінету Міністрів України, накази, положення, інструкції Міністерств та відомств, спрямовані на реалізацію аграрної реформи, розвиток аграрного ринку, окремих галузей сільськогосподарського виробництва, приватизацію землі, майна, забезпечення якості та безпечності сільськогосподарської продукції, раціональне використання природних ресурсів у процесі сільськогосподарського виробництва. За допомогою правозастосовної діяльності деталізуються права та обов'язки учасників аграрних відносин, а також знаходять свою реалізацію правові норми законів.

Правоохоронна діяльність полягає у всебічному захисті прав усіх суб'єктів аграрного підприємництва, загальнодержавних інтересів; у здійсненні органами державного контролю наглядових повноважень; у прийнятті рішень про відновлення порушених прав підприємств і організацій; у застосуванні засобів із запобігання правопорушенням. Виконуючи правоохоронну функцію, органи держави використовують цивільно-правові, адміністративно-правові та кримінально-правові засоби захисту. У здійсненні цієї діяльності важлива роль надається органам влади галузевої компетенції, органам, що здійснюють контроль за сільськогосподарським землекористуванням, ветеринарією, виробничою санітарією, якістю та безпечністю продукції, охороною праці та технікою безпеки, охороною довкілля, правильною експлуатацією машинно-тракторного парку, належним використанням добрив, податковою дисципліною тощо, а також правоохоронним органам.

Організаційна форма державного регулювання має на меті забезпечення ефективної діяльності сільського господарства і пов'язаних із ним галузей. До неї можна віднести: роз'яснення сутності нормативних актів, складання інструктивних листів, узагальнень, розробку основних напрямів аграрної реформи, забезпечення держави продовольством та сільськогосподарською сировиною тощо. Центральним органом, що здійснює цю функцію, є Міністерство аграрної політики та продовольства України.

Усі названі форми державної регулятивної діяльності є взаємопов'язаними та взаємозалежними, тільки їх комплексне використання може забезпечити ефективність державного регулювання у сільському господарстві.

Специфічними є і методи державного регулювання сільського господарства, під якими слід розуміти сукупність однорідних засобів, прийомів, які систематично застосовуються у процесі державної регулятивної діяльності. Методи державного регулювання сільського господарства різноманітні, перебувають у постійному розвитку, не лишаються незмінними. Застосування того чи іншого методу визначається характером регульованих відносин та компетенцією суб'єкта регулятивної діяльності. Виділяють адміністративно-правові (прямі) та економіко-правові (непрямі) методи державного регулювання. До першого виду можна віднести такі способи регулювання, як імперативні вказівки, контроль, заборона тощо, які застосовуються у найважливіших для держави сферах аграрного виробництва і змушують суб'єктів цієї діяльності до певної поведінки (заборона нецільового використання сільськогосподарських земель, зобов'язання сплачувати податки, контроль за якістю сільськогосподарської продукції, за використанням пестицидів та агрохімікатів, необхідність отримання ліцензії на здійснення певних видів господарської діяльності та ін.), а також дозвіл та рекомендація.

У сучасних умовах розвитку аграрних відносин набувають переваги економіко-правові методи державного регулювання, коли держава за допомогою економічних важелів (пільгове оподаткування, кредитування, дотації, авансування, закупівельна ціна тощо) стимулює суб'єктів аграрних відносин до певних дій (наприклад, виробництво певних видів сільськогосподарської продукції), не застосовуючи примусових заходів впливу. Економічні методи є найбільш дієвими засобами впливу, оскільки їх застосування дозволяє створити сприятливі економічні умови для досягнення аграрними виробниками їх статутних цілей та стимулюють сільськогосподарське виробництво.

Законом України від 24 червня 2004 р. «Про державну підтримку сільського господарства України» запроваджено нові економіко-правові методи державного регулювання сільського господарства, а саме: мінімальну та максимальну інтервенційні ціни, державні аграрні інтервенції (товарні та фінансові), тимчасове адміністративне регулювання цін, державні заставні закупівлі зерна, кредитну субсидію, бюджетну тваринницьку дотацію тощо.