

УДК 342.531.41:338.432(477)

С.М. САДОВИЙ, Національний університет біоресурсів та природокористування України

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИРОБНИЦТВА ЗЕРНА В УКРАЇНІ

Ключові слова: законодавче забезпечення, виробництво зерна

Зернове господарство України є стратегічною та найбільш ефективною галуззю економіки України. Зерно і вироблені з нього продукти завжди були ліквідними, оскільки вони становлять основу продовольчої безпеки держави. Це обумовлено, перш за все, особливим значенням хліба та інших хлібопродуктів в системі харчування населення України, їх порівняно невисокою вартістю та доступністю. Рівень розвитку зернового виробництва та ринку зерна значно впливає на стабільність соціальної ситуації в країні. Українське зерно є одним із небагатьох товарів, що приносять прибутки на внутрішньому ринку і можуть бути конкурентоспроможними на зовнішньому.

Питання законодавчого забезпечення виробництва зерна в Україні недостатньо вивчені в правовій літературі. Окремі аспекти правового регулювання сільськогосподарського виробництва в Україні досліджувались в працях В.З. Янчука, І.М. Миронця, В.І. Семчика, А.М. Статівки, В.М. Єрмоленка, С.І. Марченко, О.А. Поліводського, Л.О. Панькової, В.П. Станіславського та ін. Проте, зазначені дослідження не враховують особливостей сучасного стану та проблем правового регулювання виробництва зерна в Україні. Значно більше уваги дослідженню цього питання приділено в економічній літературі. Тому метою статті є аналіз законодавчого забезпечення виробництва зерна в Україні, виявлення тенденцій та перспектив правового регулювання виробництва зерна в Україні.

Правовідносини на ринку зерна регулю-

ються великою кількістю нормативно-правових і нормативно-технічних актів із різних галузей законодавства України. Тобто, правовідносини на ринку зерна по суб'єктному складу, змісту, об'єкту, структурі не охоплюються юридичними конструкціями однієї галузі права, вони носять комплексний характер і містять у собі елементи як аграрного так і господарського, цивільного, митного, земельного, екологічного та інших галузей права.

Правові норми, що регулюють суспільні відносини в сфері сільськогосподарського виробництва та його складової – зернового виробництва, знаходять своє вираження в нормативно-правових актах різного рівня, які складають окремий інститут в системі аграрного законодавства. Призначенням інституту законодавства про сільськогосподарське виробництво і зернове виробництво зокрема є забезпечення юридичними засобами високої ефективності виробництва зерна та функціонування ринку зерна в Україні. Саме наявність чіткого законодавства, його узгодженість, досконалий та дієвий механізм реалізації закріплених правових норм виступає неодмінною умовою ефективного здійснення сільськогосподарського виробництва суб'єктами аграрного підприємництва.

Реформування аграрного сектора економіки зумовлює динамічний процес розвитку законодавства про виробництво зерна. Із зміною суспільних відносин змінюється і зміст законодавства в цій сфері. До 1991 року законодавче забезпечення виробництва зерна переважно ґрунтувалось на планових засадах та командно-адміністративних методах, при цьому переважали правові акти союзного рівня. Зі здобуттям Україною незалежності, нормативно-правові акти в сфері регулювання правовідносин на ринку зерна були спрямовані на подолання негативних тенденцій в сільському господарстві. Суть їх зводилась до правового регулювання відносин, пов'язаних із забезпеченням сільськогосподарських товаровиробників необхідними матеріально-технічними засобами для про-

ведення посівної кампанії та збору врожаю. Ці нормативно-правові акти, як правило, мали одноразовий характер, механізми, закріплені в них, досить часто змінювались. На підзаконному рівні регулювались питання поставки зерна для державних потреб. Окремі питання щодо виробництва та використання зерна, призначеного для насінневих цілей, регулювались Законом України «Про насіння» від 15.12.1993 р. № 3690-XII.

На сучасному етапі відносини в сфері виробництва зерна, з урахуванням його специфіки, за сферою впливу регламентується як загальними, так і спеціальними нормативно-правовими та локальними актами.

Норми загального законодавства визначають уніфіковані принципи, форми, способи становлення, розвитку та функціонування ринку зерна. До них належать Закони України «Про систему оподаткування» від 18.02.1997 р. № 77/97-ВР, «Про охорону праці» від 21.11.2002 р. № 229-IV, «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16.04.1991 р. № 959-XII та багато інших. Також до загальних нормативно-правових актів слід віднести окремі правові інститути Цивільного кодексу України від 16.01.2003 р., Господарського кодексу України від 16.01.2003 р., Земельного кодексу України від 25.10.2001 р.

Зазначені нормативно-правові акти є правовою базою для розвитку спеціального законодавства, яке регулює суспільні відносини, що виникають безпосередньо в процесі виробництва зерна. Для ґрунтового та комплексного дослідження законодавчого забезпечення виробництва зерна в Україні нормативно-правові акти, які регулюють відносини у цій сфері, слід класифікувати. Як і джерела будь-якої галузі права, нормативно-правові акти, що регулюють суспільні відносини в сфері виробництва зерна, можна класифікувати за різними критеріями: за суб'єктом, який їх видав, за юридичною силою, за обсягом та характером дії чи за змістом [1, с.42–43].

У нашому дослідженні вважаємо за доцільне провести класифікацію нормативно-

правових актів, що регулюють відносини в сфері виробництва зерна, за змістом нормативно-правових актів.

Основним нормативно-правовим актом, який регулює відносини в сфері виробництва зерна, є Закон України «Про зерно та ринок зерна України» від 04.07.2002 р., який визначає державну політику щодо розвитку ринку зерна як пріоритетного сектора економіки агропромислового комплексу України та спрямований на створення правових, економічних та організаційних умов конкурентоспроможного виробництва і формування ринку зерна для забезпечення внутрішніх потреб держави у продовольчому, насінневому та фуражному зерні, нарощування його експортного потенціалу.

Відповідно до норм даного Закону, виробництво зерна визначається як діяльність сільськогосподарських товаровиробників, що пов'язана з вирощуванням зерна, забезпеченням внутрішніх потреб України у насінневому матеріалі, зерні для продовольчих, фуражних та технічних цілей, поліпшенням його якості, створенням експортного потенціалу ринку зерна, а також гарантуванням продовольчої безпеки держави за рахунок розвитку власного зернового господарства. Тобто, виробництво зерна розглядається у вузькому розумінні, що включає діяльність у сфері вирощування зерна і є складовою більш ширшого поняття – ринку зерна. Відповідно до статті 1 Закону України «Про зерно та ринок зерна», ринок зерна – це система товарно-грошових відносин, що виникають між його суб'єктами в процесі виробництва, зберігання, торгівлі та використання зерна на засадах вільної конкуренції, вільного вибору напрямів реалізації зерна та визначення цін, а також державного контролю за його якістю та зберіганням.

На нашу думку, виробництво зерна як сукупність правовідносин слід розглядати у вузькому розумінні та широкому.

У тлумачних словниках «виробництво» визначається як: 1) виготовлення, вироблення предметів, матеріалів та ін.; 2) процес, в

ході якого люди, зв'язані між собою певними виробничими відносинами, створюють матеріальні блага, необхідні для суспільства [2, с.474]. Одним з видів виробництва є сільськогосподарське виробництво, тобто, «безперервно відновлювальний процес створення матеріальних благ рослинного і тваринного походження» [3, с.218]. В законодавстві закріплено дещо ширше поняття виробництва. Зокрема, в Законі України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1.06.2000 р. під виробництвом (виготовленням) розуміють діяльність, пов'язану з випуском продукції, яка включає всі стадії технологічного процесу, а також реалізацію продукції власного виробництва.

Закон України «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років» від 18.01.2001 р., сільськогосподарське виробництво ототожнює з сільським господарством і визначає як вид господарської діяльності з виробництва продукції, яка пов'язана з біологічними процесами її вирощування, призначеної для споживання в сирому і переробленому вигляді та для використання на нехарчові цілі (ст.1). Відповідно до Господарського кодексу України, господарська діяльність – це діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, яка спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність.

Виходячи з вищенаведеного, вважаємо за доцільне уточнити термін «виробництво зерна» як господарська діяльність сільськогосподарських товаровиробників, що пов'язана з вирощуванням зерна, його зберіганням, переробкою та реалізацією з метою забезпечення внутрішніх потреб України у насіннєвому матеріалі, зерні для продовольчих, фуражних та технічних цілей, поліпшенням його якості, створенням експортного потенціалу ринку зерна, а також гарантуванням продовольчої безпеки держави за рахунок розвитку власного зернового господарства.

Аналіз законодавства в сфері виробництва

зерна свідчить про те, що на сучасному етапі можна виокремити наступні групи правових норм (блоки правового регулювання) за змістом відносин, які вони регулюють:

- правові норми, які визначають особливості правового становища суб'єктів правовідносин в сфері виробництва зерна;
- правові норми, які визначають особливості правового режиму окремих видів зерна та продуктів його переробки;
- правові норми, які регулюють окремі стадії виробничого процесу зернового господарства;
- правові норми, які визначають особливості державного регулювання правовідносин в сфері виробництва зерна.

Системоутворюючим законодавчим актом для всіх вищезазначених блоків правового регулювання є Закон України «Про зерно та ринок зерна в Україні», який визначив зернову галузь пріоритетною галуззю агропромислового комплексу України, закріпив поняття та види зерна і продуктів його переробки, перелік суб'єктів правовідносин, що виникають в сфері виробництва зерна та функціонування ринку зерна, засади державної аграрної політики в зерновому господарстві України тощо.

Правові норми, які визначають особливості правового становища суб'єктів правовідносин, що виникають в сфері виробництва зерна та функціонування ринку зерна, містяться в нормативно-правових актах загального та спеціального характеру. До загальних (уніфікованих) належать норми Господарського кодексу України, Цивільного кодексу України, Земельного кодексу України, Закону України «Про оренду землі» від 02.10.2003 року № 1211-IV, які встановлюють відповідно до Конституції України правові основи господарської діяльності, правові гарантії підприємництва, в тому числі і в сільському господарстві України, вимоги раціонального та ефективного використання земельних ділянок, права та обов'язки землевласників та землекористувачів. Правовий статус суб'єктів господарювання як сільсь-

когосподарських товаровиробників визначений законами України «Про колективне сільськогосподарське підприємства» від 14.02.1992 року, «Про сільськогосподарську кооперацію» від 17.07.1997 р., «Про особисте селянське господарство» від 15.05.2003 р., «Про фермерське господарство» від 19.06.2003 р.

Суб'єктами правовідносин, що виникають в сфері виробництва зерна та функціонування ринку зерна, згідно зі статтею 6 Закону України «Про зерно та ринок зерна в Україні», є суб'єкти виробництва зерна; суб'єкти зберігання зерна; Аграрний фонд та інші суб'єкти державних заставних закупівель зерна та державної аграрної інтервенції; акредитовані біржі; Фонд аграрних страхових субсидій України та інші суб'єкти державного регулювання ринку страхування сільськогосподарської продукції; інші суб'єкти господарювання, які діють на ринку зерна.

Діяльність зернових складів регулюється Цивільним кодексом України, Господарським кодексом України, Законом України «Про сертифіковані товарні склади та прості і подвійні складські свідоцтва» від 23.12.2004 р., наказом Міністерства аграрної політики України від 15.06.2004 р. № 228 «Про затвердження Технічного регламенту зернового складу» тощо

Правовий статус Аграрного фонду визначено Законом України «Про державну підтримку сільського господарства України» та Постановою Кабінету Міністрів України від 06.07.2005 р. № 543, якою затверджено Положення про Аграрний фонд. Правовий статус Державної акціонерної компанії «Хліб України» визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 14.03.2001 р. № 240 «Про затвердження Статуту Державної акціонерної компанії «Хліб України».

Що ж до інших суб'єктів заставних закупівель, то їх призначення регулює «Порядок здійснення заставних закупівель зерна», затверджений спільним Наказом Міністерства аграрної політики, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України

від 27.05.2002 р. № 145/148.

Не кожна біржа може бути суб'єктом діяльності на ринку зерна, згідно наказу Міністерства аграрної політики України від 01.08.2003 р. № 259 «Про затвердження Порядку надання товарній біржі висновку про її відповідність вимогам» вона повинна отримати висновок на відповідність, який надається Міністерством аграрної політики України.

Правовий статус Фонду аграрних страхових субсидій України та інших суб'єктів державного регулювання ринку страхування сільськогосподарської продукції визначений нормами Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України».

Окрема група нормативно-правових актів визначає правовий режим зерна та продуктів його переробки як об'єктів правовідносин, що виникають в сфері виробництва зерна та функціонування ринку зерна. Закон України «Про зерно та ринок зерна» за цільовим призначенням поділяє зерно на чотири категорії: продовольче, фуражне, технічне та зерно, призначене для насіннєвих цілей. Продуктами переробки зерна є борошно, крупа, хлібобулочні і макаронні вироби, комбікорм, побічні продукти переробки зерна. На сучасному етапі найбільш врегульованими є відносини в сфері виробництва зерна для насіннєвих цілей. Закон України «Про насіння і садивний матеріал» від 26.12.2002 р. № 411-IV містить основні положення, що регулюють виробництво, реалізацію та використання насіння, закріплює спеціальні вимоги до суб'єктів господарювання, визначає порядок введення насіння в оборот тощо.

Загальні вимоги до фуражного зерна, як одного із видів кормів рослинного походження, містить Закон України «Про ветеринарну медицину» від 16.11.2006 р. № 361-V.

Порядок використання зерна для технічних цілей регулюється великою кількістю нормативно-правових актів. Так, Програма розвитку виробництва дизельного біопалива, затверджена Постановою Кабінету Міністрів

України від 22.12.2006 р. № 17741, закріплює заходи щодо створення сировинної бази для виробництва дизельного біопалива, зокрема: розроблення енергозберігаючих технологій вирощування ріпаку; розширення площ вирощування ріпаку, підвищення його врожайності; створення зон концентрованого вирощування ріпаку з метою наближення джерел сировини до місць виробництва дизельного біопалива. Окремі правові норми використання зерна для технічних цілей містить Закон України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» від 19.12.1995 року № 481/95-ВР, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.02.2009 р. № 276-р «Про схвалення Концепції Державної цільової науково-технічної програми розвитку виробництва та використання біологічних видів палива» та ін.

Вимоги до продуктів зерна та продуктів його переробки закріплені в державних стандартах та технічних умовах (ТУ). Відповідно до статті 11 Закону України «Про стандартизацію» від 17.05.2001 р. № 2408-III стандарти застосовуються на добровільній основі, за винятком випадків, коли застосування цих стандартів вимагають технічні регламенти. В сфері правового регулювання відносин щодо виробництва зерна таким актом є Технічний регламент зернового складу, затверджений Наказом Міністерства аграрної політики від 15.06.2004 р. № 228. В Україні розроблено та діють велика кількість державних стандартів. Серед основних варто виділити ДСТУ 3768:2004 «Пшениця. Технічні умови», ДСТУ 2422-99 «Зерно заготівельне і постачальне. Терміни та визначення», ДСТУ 3570-97 «Зерно фуражне, продукти його переробки, комбікорми. Методи визначення токсичності» та ін.

Діяльність в сфері виробництва зерна складається із окремих стадій виробничого процесу (вирощування зерна, перевезення, зберігання, реалізація та ін.). Як зазначає А.М. Запорожець, сільськогосподарські підприємства в процесі своєї діяльності вико-

нують комплекс операцій по забезпеченню повного циклу виробництва сільськогосподарської продукції [4, с.6]. Кожна із стадій виробничого процесу має особливості, які закріплені чинним законодавством. Рівень законодавчого забезпечення окремих стадій виробництва зерна є неоднаковим. Найбільш врегульованими є діяльність щодо зберігання зерна, його перевезення та реалізації.

Відносини, які виникають в процесі вирощування зерна, регулюються нормативно-правовими актами, які закріплюють вимоги щодо ефективного та раціонального використання земельних ділянок (Земельний кодекс України, Закон України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV), використання пестицидів та агрохімікатів (Закон України «Про пестициди та агрохімікати» від 2.03.1995 р. № 86/95-ВР), вимог щодо захисту рослин (Закон України «Про захист рослин» від 14.10.1998 р. № 180-XIV), карантину рослин (Закон України «Про карантин рослин» від 19.01.2006 р. № 3369-IV) та ін.

Правове регулювання перевезення зерна та продуктів його переробки визначається Правилами перевезення вантажів, які підлягають фітосанітарному контролю, затвердженими Наказом Міністерства транспорту України від 21.11.2000 р. № 644, Правилами перевезення швидкопсувних вантажів, затвердженими Наказом Міністерства транспорту України від 9.12.2002 р. № 873, Правилами перевезення тварин, птиці та інших вантажів, які підлягають державному ветеринарно-санітарному контролю, затвердженими Наказом Міністерства транспорту України від 9.12.2002 р. № 873, Правилами перевезення вантажів навалом і насипом, затвердженими Наказом Міністерства транспорту України від 20.08.2001 р. № 542, Фітосанітарними правилами ввезення з-за кордону, перевезення в межах країни, транзиту, експорту, порядку переробки та реалізації підкарантинних матеріалів, затвердженими Наказом Міністерства аграрної політики України від 23.08.2005 р. № 414. Правила перевезень зернових вантажів автомобільним

транспортном визначені в п.19.1 наказу Міністерства транспорту України від 14.10.1997 р. № 363 «Про затвердження Правил перевезень вантажів автомобільним транспортом в Україні».

Зберігання зерна – це комплекс заходів, які включають приймання, доробку, зберігання та відвантаження зерна (ст.1 Закону України «Про зерно та ринок зерна в Україні»). Суб'єкти господарювання можуть зберігати зерно та продукти його переробки як у власних зернохосвищах, так і передати зерно на зберігання до спеціалізованих установ (зернових складів). Окремі питання передачі зерна на зберігання визначені нормами Цивільного кодексу України, Закону України «Про зерно та ринок зерна в Україні», Постановами Кабінету Міністрів України від 11.04.2003 р. № 510 «Про забезпечення сертифікації зернових складів на відповідність послуг із зберігання зерна та продуктів його переробки, запровадження складських документів на зерно», від 17.11.2004 р. № 1569 «Про забезпечення реалізації деяких положень Закону України «Про зерно та ринок зерна в Україні», якою затверджено Порядок ведення реєстру складських документів на зерно та зерна, прийнятого на зберігання, Технічним регламентом зернового складу, затвердженим Наказом Міністерства аграрної політики України від 15.06.2004 р. № 228 та ін.

Особливості реалізації зерна та продуктів його переробки визначені нормами Господарського та Цивільного кодексів України, законів України «Про зерно та ринок зерна в Україні», «Про державну підтримку сільськогосподарства України», «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції» від 17.07.1997 року № 468/97-ВР, «Про товарну біржу» від 10.12.1991 р. № 1956-ХІІ, Указу Президента України «Про деякі заходи щодо розвитку ринку зерна» від 18.09.2007 року № 890/2007, постанов Кабінету Міністрів України «Про запровадження державних форвардних закупівель зерна» від 16.05.2007 р. № 736, «Про прискорення ор-

ганізації біржового сільськогосподарського ринку» від 17.11.1995 р. № 916, розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з вирішення проблемних питань розвитку агропромислового комплексу» від 01.07.2009 р. № 752-р, наказу Міністерства аграрної політики України від 21.02.2008 р. № 77 «Про затвердження форми форвардного біржового контракту» та ін.

Зернова галузь України визначена пріоритетною галуззю національної економіки, виходячи з її виняткового значення в забезпеченні продовольчої безпеки держави, формуванні надходжень від експортних операцій, виконанні інших важливих соціальних функцій. В зв'язку з цим, розділом III Закону України «Про зерно та ринок зерна в Україні» закріплено основні заходи державного регулювання зернового виробництва в Україні. Реалізація цих заходів здійснюється з дотриманням Законів України «Про державну підтримку сільського господарства України», «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції», «Про державний матеріальний резерв» від 24.01.1997 р. № 51/97-ВР та ін.

Для нормативно-правових актів, що забезпечують функціонування зернового господарства в Україні, притаманні більшість ознак, характерних для джерел аграрного права, виділених В.В. Янчуком [5, с.42]: велика значущість підзаконних нормативно-правових актів; використання правових норм інших галузей права, які одночасно належать і до норм інших галузей права (господарського, цивільного, фінансового тощо), оскільки вони регулюють окремі аспекти зернового виробництва та функціонування зернового ринку; значна кількість імперативних приписів (наприклад, сертифікація бірж).

Таким чином, проведений аналіз законодавчого забезпечення виробництва зерна в Україні свідчить про те, що в аграрному законодавстві України в складі правового інституту товарного сільськогосподарського виробництва формується підінститут правового регулювання зернового виробництва в Укра-

їні. Цей підінститут об'єднує групи правових норм щодо правового становища суб'єктів зернового виробництва, правового режиму об'єктів зернового виробництва, окремих стадій виробничого процесу зернового господарства та державного регулювання правовідносин в сфері виробництва зерна.

ЛІТЕРАТУРА

1. Котюк В. О. Теорія права : курс лекцій : навч. посіб. [для юрид. фак. вузів] / Володимир Олександрович Котюк. – К. : Вентурі,

1996. – 207 с.

2. Словник української мови : Т. 1. – К. : Наукова думка, 1977. – С. 474.

3. Українська сільськогосподарська енциклопедія : Т. 1. – К., 1970. – С. 218.

4. Запорожец А. М. Аграрное право / Анатолий Митрофанович Запорожец. – Х. : Консум, 1997. – 109 с.

5. Янчук В. В. Джерела аграрного права / Володимир Васильович Янчук // Аграрне право України : підручник / за ред. В. З. Янчука. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – С. 40–62.

Садовий С. М. Законодавче забезпечення виробництва зерна в Україні / С. М. Садовий // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 445–451 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10csmzvu.pdf>

Виконано аналіз законодавчого забезпечення виробництва зерна в Україні, виявлення тенденцій та перспектив правового регулювання виробництва зерна в Україні.

Садовий С.Н. Законодательное обеспечение производства зерна в Украине

Выполнен анализ законодательного обеспечения производства зерна в Украине, выявлены тенденции и перспективы правового регулирования производства зерна в Украине.

Sadoviy S.N. Legislative Maintenance of Manufacture of Grain in Ukraine

The analysis of legislative maintenance of manufacture of grain in Ukraine is made, tendencies and prospects of legal regulation of manufacture of grain in Ukraine are revealed.