

## Систематизація аграрного законодавства та якість сільськогосподарської продукції

**С.І. Бугера**

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, Національна академія аграрних наук України

*Статтю присвячено систематизації аграрного законодавства в частині забезпечення встановленого рівня якості сільськогосподарської продукції. Запропоновано структуру Аграрного кодексу України щодо правового регулювання якості сільськогосподарської продукції, зокрема в питаннях державного управління, контролю та юридичної відповідальності.*

*Статья посвящена систематизации аграрного законодательства в части обеспечения установленного уровня сельскохозяйственной продукции. Предложена структура Аграрного кодекса Украины касательно правового регулирования качества сельскохозяйственной продукции, в частности по вопросам государственного регулирования, контроля и юридической ответственности.*

*The article is devoted to ordering of the agrarian legislation in a part of maintenance of the established level of agricultural production. It is offered structure of the Agrarian code of Ukraine concerning to legal regulation of quality of agricultural production in particular on state regulation, control and legal responsibility.*

**Ключові слова:** сільськогосподарська продукція, якість, систематизація законодавства, Аграрний кодекс України.

### Постановка проблеми

Необхідність систематизації аграрного законодавства пов'язана, перш за все, з відсутністю єдиного кодифікованого акта, який системно відображав би основні напрями правового регулювання аграрного виробництва. Це стосується також проблем правового регулювання якості сільськогосподарської продукції, оскільки правові норми, що регулюють це питання, присутні в нормативних актах різної юридичної сили з переважанням відомчого законодавства.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

На думку В.М. Єрмоленка, на нинішньому етапі в аграрній сфері економіки України об'єктивно склалися принципово інші, ніж раніше, аграрні майнові відносини, що відповідно зумовлює необхідність звернутися до зовсім іншої форми кодифікації аграрного законодавства – розроблення та прийняття Аграрного кодексу України [1, с. 138].

При цьому, регулююча дія Аграрно-

го кодексу має бути спрямована, насамперед, на внутрішні приватноправові аграрні правовідносини. Майбутній кодекс мав би закріпити й особливості правової регламентації правовідносин зовнішніх, приватно-публічних [2, с. 28-29].

У свою чергу, В.І. Семчик вважає, що з метою підвищення ефективності аграрного і земельного законодавства доцільним є здійснення його моніторингу, визначення відповідності вказаного законодавства сучасній концепції розвитку аграрного сектору і земельних відносин, а також необхідно передбачити усунення колізій і неузгодженості між законами аграрної сфери, Цивільним кодексом України та Господарським кодексом України [3, с. 5].

На нашу думку, систематизація аграрного законодавства щодо якості сільськогосподарської продукції повинна здійснюватись на основі врахування особливостей аграрного виробництва, і зокрема, взаємозв'язку таких базових

понять, як якість ґрунту, якість продукції галузі рослинництва і тваринництва.

### ***Не вирішені раніше частини загальної проблеми***

Комплексний характер галузі аграрного законодавства визначає структуру її будови. З огляду на цей фактор важливішого значення набуває принцип раціонального співвідношення між загальним і спеціальним законодавством як складовими цієї галузі та їх відповідності. Між тим, чинне аграрне законодавство вирізняється досить високим рівнем наявності колізійних нормативних приписів. Ці суперечності міг би зняти Аграрний кодекс [4, с. 274-275].

Найбільш складною проблемою систематизації аграрного законодавства в питаннях якості сільськогосподарської продукції є забезпечення ефективного державного регулювання, контролю та юридичної відповідальності.

### ***Формулювання цілей статті***

Метою статті є дослідження проблем систематизації аграрного законодавства щодо якості сільськогосподарської продукції та розроблення структури Аграрного кодексу України з цього питання.

### ***Вклад основного матеріалу дослідження***

Як відомо, під систематизацією законодавства розуміється впорядкування і вдосконалення чинних нормативно-правових актів шляхом їх опрацювання, перегляду і викладу в певному порядку у формі збірників (довідників) актів (предметних, системно-предметних, хронологічних та ін.) чи зведених кодифікаційних актів. Основними формами систематизації законодавства у законотворчій практиці та юридичній науці є інкорпорація та кодифікація. Інкорпорація законодавства – це впорядкування нормативно-правового масиву шляхом його опрацювання і викладу у вигляді хронологічних, предметних, алфавітних збірників. Її можна розглядати як підготовчу стадію для проведення кодифікації законодавства. Кодифікація

законодавства – це складніша і досконаліша форма систематизації, яка передбачає переосмислення, творчу переробку та якісне поліпшення чинного законодавства. Результатом виступає новий зведений акт кодифікаційного типу (кодекс, статут, положення), який комплексно врегулює окрему галузь суспільних відносин, відзначається логічною послідовністю, чіткістю структури для значного підвищення його ефективності. Кодифікація завжди має офіційний характер, здійснюється відповідними державними органами [5, с. 148-149].

На думку В.К. Мамутова, кодифікація є одним із юридичних способів удосконалення законодавства, використання якого доцільно врахувати в процесі планування законодавчої діяльності. Це ключова ланка механізму вдосконалення правового регулювання, її можна розглядати як універсальний правовий засіб впливу на зміст і форму законодавства. Ідея кодифікації господарського законодавства започаткована не наукою, а практикою й обумовлена необхідністю вирішення правозастосовчих питань. Для забезпечення ефективності, дієвості правового регулювання господарських відносин необхідно затвердити програму вдосконалення господарського законодавства на базі чинного Господарського кодексу України. На думку В.К. Мамутова, розроблення, утвердження та реалізація програм удосконалення національного законодавства на основі діючих кодексів має знайти своє місце у перспективному плануванні діяльності Верховної Ради України. Основне завдання сьогодення полягає саме в удосконаленні чинного законодавства, а не його реформуванні шляхом скасування одних законів і прийняття інших [6, с. 5].

У процесі розроблення Аграрного кодексу України необхідно керуватися тим, що базисом аграрного виробництва є землі сільськогосподарського призначення, які на сучасному рівні розвитку аграрних правовідносин необхідно розглядати не тільки як засіб виробництва,

а й як невід'ємну складову біосфери, оскільки життя на землі забезпечується лише у складі біосфери при взаємодії землі (літосфери), води (гідросфери) і повітря (атмосфери) та розміщення в них живих організмів. Порухення цієї взаємодії призводить до погіршення умов існування всього живого [7, с. 14].

На нашу думку, в ході проведення систематизації аграрного законодавства доцільним є врахування не лише екологічних вимог щодо якості сільськогосподарської продукції, а й проблем раціонального використання природно-ресурсного потенціалу. Зокрема, потребує проведення систематизації та частина аграрного законодавства, яка регулює виробництво сільськогосподарської продукції на територіях, що постраждали внаслідок надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

На думку Н.І Титової, доцільним є прийняття «Основ земельного та аграрного законодавства України» як базового нормативно-правового акта, за яким, окрім розвитку принципу «пріоритетності земель сільськогосподарського призначення», водночас має бути закріплений принцип «пріоритетного правового статусу селянина» на цих землях. В «Основах» слід закріпити спеціалізований зміст конституційних прав селян як громадян України на: вільний розвиток своєї особистості; освіту; свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації; працю; відпочинок; соціальний захист; охорону здоров'я, медичну допомогу й медичне страхування [8, с. 8-9].

Такої ж точки зору дотримується Н.О. Багай, вказуючи на те, що підвищення ефективності правового регулювання аграрних відносин можливе за умови прийняття єдиного кодифікованого акта аграрного законодавства – Основ аграрного законодавства України, оскільки саме така форма кодифікації найбільш повно відображала б суть, зміст і межі правового регулювання зазначеного акта. Прийняття Основ аграрного законодавства (а не Аграрного кодексу) відображало б принципіві

риси аграрного законодавства України, зокрема, його комплексний, інтегрований та спеціалізований характер [9, с. 11-12].

На нашу думку, систематизація аграрного законодавства України має бути здійснена шляхом його кодифікації, однак її результатом повинно бути прийняття не Основ аграрного законодавства, а власне Аграрного кодексу України, оскільки сучасне аграрне виробництво потребує чіткої правої регламентації аграрних правовідносин у цій сфері, у тому числі щодо якості сільськогосподарської продукції. Зокрема, у структурі кодексу мають бути відображені питання правового регулювання органічного виробництва сільськогосподарської продукції, проблеми використання генетично модифікованих організмів і функціонування спеціальних сировинних зон та ін.

Ще одним важливим питанням систематизації аграрного законодавства є врахування міжнародних вимог, встановлених до аграрного виробництва, у тому числі до якості сільськогосподарської продукції. При цьому, необхідно погодитись із Г. Гуменюк щодо доцільності адаптації законодавчої бази України з безпечності харчових продуктів та продовольчої сировини до вимог Європейського Союзу [10, с. 63-70].

Необхідно зазначити, що базовою тенденцією правового регулювання якості сільськогосподарської продукції, як продукції харчового призначення, є те, що ЄС визначив безпеку харчових продуктів одним із головних пріоритетів своєї політики. При цьому безпека продукції забезпечується в рамках глобального інтегрованого підходу за формулою: «від лану до столу», з урахуванням умов вирощування рослин, умов утримання та годівлі тварин, ветеринарного контролю, санітарних норм щодо обробки і приготування харчових продуктів та ін. [11, с. 22]. Гармонізація законів стосовно харчової продукції в Європейському Союзі відбувається в рамках «горизонтального» законодавства, яке включає в себе аспекти, що є спільними для всіх видів харчової про-

дукції: добавки, маркування та гігієна; і «вертикального» законодавства щодо окремих видів продуктів [12, с. 6-7].

На наш погляд, в Аграрному кодексі України окремим структурним елементом повинно бути відображено питання відповідності якості сільськогосподарської продукції міжнародним вимогам, і зокрема, вимогам Євросоюзу. При цьому, правове регулювання безпеки сільськогосподарської продукції повинно відобразитися на галузевому рівні, оскільки виробництво окремих видів продукції має певну специфіку та потребує спеціальної правової регламентації.

Важливим є також відображення в структурі Аграрного кодексу України питань державної підтримки аграрних товаровиробників. Як показує міжнародний досвід, якість сільськогосподарської продукції в розвинених країнах забезпечується не лише за рахунок методів адміністративного впливу, а також із використанням виваженої економічної політики. Зокрема, Європейський Союз щороку витрачає близько 40 млрд. євро на дотації виробникам сільськогосподарської продукції. Попри досить посередні кліматичні умови, більшість країн ЄС є світовими лідерами з виробництва аграрної продукції. Приміром, урожайність зернових у Нідерландах становить 82,2 ц/га, у Франції – 67,1 ц/га; цукрового буряка у Швейцарії – 842,4 ц/га, у Франції – 773,2 ц/га; картоплі у Нідерландах – 424,6 ц/га. Для порівняння, в Україні, чорноземі якої поза конкуренцією, ці показники є щонайменше на 20-40% нижчими. Старий Світ забезпечує більшість своїх потреб у харчах за рахунок внутрішнього виробництва і, до того ж, є експортером основних сільськогосподарських культур. Вивіз пшениці з Європи, починаючи з 2000 р., щороку перевищує імпорт. Разом із тим, система фінансування аграрного сектору в різних країнах Євросоюзу має свою специфіку. Скажімо, у Німеччині, Бельгії, Данії, Франції створено спеціалізовані установи для кредитування фермерів. У Польщі, з метою стабілізації ринку

та захисту доходів селян, держава проводить інтервенційні закупівлі сезонних надлишків сільгоспродукції та її продаж у період дефіциту. У багатьох країнах передбачено податкові пільги для аграрних підприємств. Рівень стягнень для них, зокрема податок на прибуток, значно нижчий від подібних зборів (може бути навіть менше 1%) у несільськогосподарських галузях. Кооперативи, що виробляють екологічно чисту продукцію, а в Німеччині ті, що працюють на альтернативних джерелах енергії, можуть бути звільнені від оподаткування на кілька років [13, с. 16].

Потрібно також погодитися з В.В. Янчуком, що визначальним в Аграрному кодексі має стати: по-перше, об'єкт – земля та інше нерухоме й рухоме майно, насамперед засоби виробництва, а також продукти харчування, продовольство і сировина як об'єкти права власності самих суб'єктів аграрного підприємництва та об'єкти обігу; по-друге, земля, мисливські угіддя та внутрішні водойми як основні засоби виробництва та добування продуктів харчування, продовольства та сировини рослинного і тваринного (у тому числі водного й мисливського) походження; по-третє, земля, водні та мисливські угіддя як об'єкт навколишнього природного середовища. Об'єктом правового регулювання цього кодексу мають стати також робоча сила та її охорона; тваринництво, зооінженерія, ветеринарія, промислове рибальство та мисливство тощо [14, с. 59].

### **Висновки**

Необхідно зазначити, що для підвищення рівня ефективності аграрного законодавства доцільним є здійснення його систематизації та прийняття Аграрного кодексу України. Частина кодексу щодо якості сільськогосподарської продукції може мати таку структуру: 1) вимоги до якості сільськогосподарської продукції (загальні вимоги, вимоги на галузевому рівні, спеціальні вимоги, міжнародні вимоги); 2) державне управління якістю сільськогосподарської продукції (система управ-

ління, елементи управління, механізм взаємодії); 3) державна підтримка аграрних товаровиробників щодо забезпечення якості сільськогосподарської продукції; 4) безпека сільськогосподарської продукції; 5) державний та

громадський контроль за якістю сільськогосподарської продукції (завдання, повноваження, обов'язки); 6) юридична відповідальність за порушення вимог до якості сільськогосподарської продукції.

### **Список використаних джерел**

1. *Єрмоленко В.М.* Теоретичні проблеми аграрних майнових правовідносин: монографія / В.М. Єрмоленко. – К.: Магістр – XXI сторіччя, 2008. – 188 с.
2. *Уркевич В.Ю.* Аграрні правовідносини в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д.ю.н.: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / В.Ю. Уркевич. – Харків, 2007. – 39 с.
3. *Семчик В.І.* Фактори впливу на рівень ефективності аграрного законодавства України // Проблеми вдосконалення земельного та аграрного законодавства України: перспективи в XXI ст.: матеріали міжнародної наукової конференції (Біла Церква, 2006 р.). – Біла Церква, 2006. – 182 с.
4. *Єрмоленко В.М.* Майнові правовідносини приватних сільськогосподарських підприємств: теорія, законодавство, практика: монографія / В.М. Єрмоленко. – К. Магістр – XXI сторіччя, 2005. – 304 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х томах: Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.
6. *Петрова С.С.* Кодифікація господарського законодавства: стан, проблеми, перспективи // Голос України. – 2010. – № 210. – С. 5.
7. *Гальченко Я.* Хто має берегти нашу землю-годувальницю? / Я. Гальченко // Голос України. – 2009. – № 144. – С. 14.
8. *Титова Н.І.* Невідкладні проблеми підвищення правового статусу селянства України / Н.І. Титова // Проблеми вдосконалення земельного та аграрного законодавства України: перспективи в XXI ст.: матеріали міжнародної наукової конференції (Біла Церква, 2006 р.). – Біла Церква, 2006. – 182 с.
9. *Багай Н.О.* Розвиток науки аграрного права України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к.ю.н.: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Н.О. Багай. – К., 2002. – 19 с.
10. *Гуменюк Г.* Регулювання і забезпечення якості й безпечності сільськогосподарської продукції / Г. Гуменюк // Стандартизація, сертифікація, якість. – 2009. – № 6. – С. 63-70.
11. Європейський Союз. Словник-довідник / ред. М. Марченко. – К.: К.І.С., 2006. – 140 с.
12. *Муді Р., Поліводський О.* Експортно-імпортні операції з країнами ЄС: сільгосппродукція (посібник з правових питань) / Р. Муді, О. Поліводський // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://vet.gov.ua/data/eu\\_requirement/Guide\\_on\\_Export\\_and\\_Import\\_ukr.pdf](http://vet.gov.ua/data/eu_requirement/Guide_on_Export_and_Import_ukr.pdf)
13. *Сивак В.* Гроші в землю / В. Сивак // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 136. – С. 16.
14. Аграрне право України: підручник. – Видання 2-е., перероб. та допов. / [В.З. Янчук, В.І. Андрейцев, С.Ф. Василюк та ін.] / за ред. В.З. Янчука. – К., Юрінком Інтер, 2000. – 720 с.