

Державне регулювання якості

сільськогосподарської продукції: організаційно-правовий аспект



С. І. Бугера

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Національної академії аграрних наук України

Досліджено проблеми організаційно-правового забезпечення державного регулювання якості сільськогосподарської продукції. Вивчено стан законодавства з даних питань та розроблено практичні рекомендації щодо вдосконалення організаційно-правового забезпечення ефективного державного регулювання якості сільськогосподарської продукції. Зокрема запропоновано внесення доповнень до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України».

Ключові слова: державне регулювання, якість, сільськогосподарська продукція, організаційно-правовий аспект.

Исследовано проблемы организационно-правового обеспечения государственного регулирования качества сельскохозяйственной продукции. Изучено состояние законодательства по данным вопросам и разработано практические рекомендации по усовершенствованию организационно-правового обеспечения эффективного государственного регулирования качества сельскохозяйственной продукции. В частности предложено внесение дополнений к Закону Украины «О государственной поддержке сельского хозяйства Украины».

Ключевые слова: государственное регулирование, качество, сельскохозяйственная продукция, организационно-правовой аспект.

In clause is investigated problems of organizational-legal maintenance of state regulation of quality of agricultural production. The condition of the legislation on the given questions is investigated and is developed the practical recommendations for improvement of organizational-legal maintenance of effective state regulation of quality of agricultural production. Entering additions to the Law of Ukraine "About state support of an agriculture of Ukraine" in particular is offered.

Keywords: state regulation, quality, agricultural production, organizational – legal aspect.

Загальна мета державного регулювання діяльності аграрного виробництва полягає в тому, щоб забезпечити населення продуктами харчування, а переробні галузі промисловості – сировиною; збільшити експортні можливості галузей, розв'язати соціальні, культурно-побутові проблеми, що мають місце в цій сфері в умовах багатуокладності економіки [1, с. 141]. Адаже якість сільськогосподарської продукції безпосередньо впливає на економічні показники виробництва і зокрема на її рентабельність, є базовим фактором конкурентоспроможності продукції на внутрішньому та зовнішньому ринках. Разом з тим, актуальним є вирішення організаційно-правових питань державного регулювання в ринкових умовах функціонування аграрного виробництва.

Необхідно зазначити, що правові питання державного регулювання та управління якістю продукції досліджували такі вчені як: В. А. Наумов, В. Ф. Опришко, організа-

ційно-правові питання забезпечення якості сільськогосподарської продукції досліджував В. Н. Петрина.

Метою нашої статті є вдосконалення організаційно-правового забезпечення державного регулювання якості сільськогосподарської продукції. При цьому передбачається дослідити співвідношення понять «державне регулювання» та «державне управління», з'ясувати стан законодавства з даних питань та розробити практичні рекомендації щодо вдосконалення організаційно-правового забезпечення ефективного державного регулювання якістю сільськогосподарської продукції.

Розглядаючи державне регулювання якості сільськогосподарської продукції, доцільно розглянути співвідношення між поняттями «державне регулювання» та «державне управління».

Зокрема на рівні загальної науки управління зазначені поняття майже ніколи не використовуються як ідентичні, проте співвідношення між ними тлумачиться по-різному. Загальновизнано, що регулювання й управління як соціальні явища, маючи спільну сферу застосування, передбачають різний за характером вплив на об'єкти управління з метою досягнення певних результатів, тобто реалізації встановлених цілей та завдань управлінського впливу. При цьому регулювання охоплює порівняно з управлінням ширшу сферу організаційної діяльності. Управління означає цілеспрямований вплив саме на об'єкти управління, використання методів, що передбачають підпорядкування цих об'єктів управлінському впливу з боку суб'єкта управління. Регулювання пов'язане не так із впливом на об'єкти управління, як на навколишнє середовище. Воно передбачає високий ступінь альтернативності поведінки керованих об'єктів [2, с. 63-64].

Отже, державне регулювання, як і управління, – це завжди упорядковуюча і організуюча діяльність. Однак державне регу-

лювання надає суб'єктам можливості вибору бажаного і вигідного для них варіанта поведінки, чого не передбачає управління. Державне регулювання спрямоване на об'єднання і координацію зусиль людей, державних органів, підприємств різних форм власності для вирішення завдань політичного, економічного, науково-технічного та соціального характеру. Державне регулювання є засобом реалізації завдань і функцій Української правової держави, втілення у життя її економічної політики. При цьому державне регулювання виступає також як засіб, що забезпечує кооперацію праці, яка є необхідним і невід'ємним елементом процесу суспільного виробництва [3, с. 388-389].

Як відомо, характерною рисою сучасних економічних змін є відмова від директивного планування (плану-замовлення) і перехід до індикативного планування. Основні принципи індикативного планування: поєднання аналітичних і прогностичних методів для вивчення соціально – економічних процесів, визначення конкретних об'єктів державного впливу; широке інформування суб'єктів ринкових відносин про певні перспективи і прогнози соціально-економічного розвитку для забезпечення їх необхідної орієнтації при виборі власних господарських рішень; застосування переважно непрямих (побічних) регуляторів і нормативів для суб'єктів ринкових відносин; реалізація прямого впливу на соціально-економічні процеси переважно через кошти державного бюджету [4, с. 29].

Проте забезпечення належного рівня якості сільськогосподарської продукції в умовах переходу до індикативного планування та відповідно зміни акцентів у використанні методів правового регулювання у напрямку від адміністрування до надання більшої економічної свободи виробникам продукції потребує вдосконалення організаційно-правового забезпечення цього процесу.

Поширеною є думка, що з переходом до ринку, до нього також без будь-яких перешкод увійде сільське господарство через вільні ціни на свою продукцію. Але з світової практики відомо, що вільні ціни не гарантують селянину можливості уникнути збитковості. Ринкові механізми виявились недостатніми для функціонування сільського господарства. Продовольче забезпечення, як вважають зарубіжні спеціалісти, зумовлено не так ринком, як державним регулюванням [5, с. 13-14].

Як показує світовий досвід, ринкові механізми не завжди забезпечують належний рівень якості сільськогосподарської продукції і зокрема її безпечність. Загальновідомими стали проблеми у галузі тваринництва європейських країн щодо губчастої енцефалопатії, діоксину та інших загрозливих чинників якості продукції.

Саме тому ринковий механізм господарювання в розвинених країнах обов'язково доповнюється інструментами державного регулювання, і співвідношення між ними формується під впливом частки державного сектору, історичних особливостей і традицій, характеру вирішених завдань. Аграрний сектор, як ніякий інший в економіці, володіє і найтривалішою подовженістю регулювання, і найбільшим ступенем інтенсивності регулювання з боку держави. Процеси регулювання (дерегулювання) складають серцевину сучасної аграрної політики. Історично вважалося, що сільське господарство є тією галуззю, яка регулюється державою, оскільки, по-перше, на ринках аграрної продукції найбільшою мірою проявляється «фіаско ринку»; по-друге, діють зовнішні ефекти від економічної діяльності; по-третє, існує суспільна вигода. Остання, наприклад, характеризується тим, що гарантування безпеки їжі і сприятливе навколишнє середовище високо оцінюється людьми, але забезпечити їх – справа держави. Тільки в результаті регулюючої ролі держави в агробізнесі (тобто в сіль-

ському господарстві та пов'язаних з ним галузях) можна досягти збереження і підвищення рівня конкуренції, ефективного захисту прав власності та свободи вибору [6, с. 57–58].

Необхідно зазначити, що якість сільськогосподарської продукції є складним об'єктом державного регулювання. Адже продукція аграрного виробництва має широкий спектр споживчих властивостей залежно від призначення. При цьому суспільно необхідний рівень якості сільськогосподарської продукції, в якому б збігалися вимоги виробників і споживачів, досягається системним регулюванням споживчих властивостей і характеристик продукції з оцінкою їх на кожній стадії проектування виробництва, зберігання, транспортування і переробки [7, с. 14].

Разом з тим, якість сільськогосподарської продукції є законодавчо встановленим об'єктом державного регулювання. Зокрема згідно зі ст. 8 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. № 964-IV одними з основних напрямків державної політики з питань національної безпеки України є забезпечення продовольчої безпеки та захист внутрішнього ринку від недоброякісного імпорту – поставок продукції, яка може завдавати шкоди національним виробникам, здоров'ю людей та навколишньому природному середовищу. У статті 6 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII також вказується, що кожний громадянин України має право на охорону здоров'я, що передбачає, зокрема, життєвий рівень, включаючи їжу та безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище.

Державне регулювання якістю сільськогосподарської продукції згідно з чинним законодавством здійснюється також через правову регламентацію даного виду продукції як харчового продукту або сировини для харчової промисловості. Так, згідно зі

статтею 3 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 23 грудня 1997 р. № 771/97-ВР держава забезпечує безпечність та якість харчових продуктів з метою захисту життя і здоров'я населення від шкідливих факторів, які можуть бути присутніми у харчових продуктах, шляхом: встановлення обов'язкових параметрів безпечності для харчових продуктів; встановлення мінімальних специфікацій якості харчових продуктів у технічних регламентах; встановлення санітарних заходів і ветеринарно-санітарних вимог для потужностей (об'єктів) та осіб, які зайняті у процесі виробництва, продажу (постачання), зберігання (експонування) харчових продуктів; здійснення державного контролю на потужностях (об'єктах), де виробляються та переробляються продукти, що становлять значний ризик для здоров'я і життя людей; здійснення державного нагляду з метою перевірки виконання виробниками та продавцями (постачальниками) об'єктів встановлених вимог.

Зважаючи на те, що формування кінцевого рівня якості сільськогосподарської продукції відбувається під впливом низки технологічних чинників, доцільно розглянути напрямки державного регулювання в логічній послідовності: «якість ґрунту» – «якість продукції рослинництва» – «якість продукції тваринництва».

Необхідно зазначити, що в чинному законодавстві відсутній системний підхід до вирішення проблем державного регулювання якості сільськогосподарської продукції, а наявні правові норми з цього питання носять фрагментарний характер. Так, згідно зі статтею 3 Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. № 962-IV основними принципами державної політики у сфері охорони земель є зокрема забезпечення охорони земель як основного національного багатства Українського народу та пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні землі як просторового бази

су, природного ресурсу і основного засобу виробництва.

Згідно зі статтею 9 Закону України «Про зерно та ринок зерна в Україні» від 4 липня 2002 р. № 37-IV, держава визнає пріоритетність ринку зерна, сприяє його розвитку та стабільному функціонуванню. При цьому до основних засад державної політики по регулюванню ринку зерна зокрема належить контроль якості зерна та його зберігання.

Щодо галузі тваринництва у ст. 3 Закону України «Про молоко та молочні продукти» від 24 червня 2004 р. № 1870-IV вказується: основними засадами державної політики в питаннях забезпечення якості та безпеки молока і молочних продуктів для життя та здоров'я населення є, зокрема, здійснення контролю за якістю та безпекою молока, молочної сировини і молочних продуктів. При цьому згідно зі ст. 16 вказаного закону державна підтримка виробників молока, молочної сировини і молочних продуктів здійснюється виходячи з пріоритетності розвитку молочної галузі агропромислового комплексу, зокрема шляхом фінансування з Державного бюджету України: стимулювання підвищення якості молока, що відповідає вимогам державного стандарту України, через доплати у відсотках до закупівельної ціни – для молока вищого ґатунку – 25 відсотків; для молока першого ґатунку – 20 відсотків.

Відповідно до статті 7 Закону України «Про бджільництво» від 22 лютого 2000 року № 1492-III, державне регулювання в галузі бджільництва здійснюється шляхом організації та забезпечення контролю за якістю продуктів бджільництва.

Важливо те, що можливість забруднення сільськогосподарської продукції засобами захисту рослин регулюється нормами Закону України «Про пестициди і агрохімікати» від 2 березня 1995 року № 86/95-ВР. Так, згідно зі ст. 3 цього закону основними принципами державної політики у сфе-

рі діяльності, пов'язаної з пестицидами і агрохімікатами, є: пріоритетність збереження здоров'я людини і охорони навколишнього природного середовища по відношенню до економічного ефекту від застосування пестицидів і агрохімікатів; мінімалізація використання пестицидів за рахунок впровадження біологічного землеробства та інших екологічно безпечних, нехімічних методів захисту рослин; безпечність для здоров'я людини та навколишнього природного середовища під час їх виробництва, випробування і застосування за умови дотримання вимог, встановлених державними стандартами, санітарними нормами, регламентами та іншими нормативними документами.

Проблеми державного регулювання якості сільськогосподарської продукції також неодноразово розглядалися в Указах Президента України, Постановах та Розпорядженнях Верховної Ради України. Так, відповідно до Указу Президента України «Про заходи щодо розвитку продовольчого ринку та сприяння експорту сільськогосподарської продукції та продовольчих товарів» від 7 серпня 2001 р. №601/2001 визначено, що основними завданнями подальшого розвитку ринку сільськогосподарської продукції та продовольчих товарів як основної складової агропромислового комплексу є створення умов для: нарощування обсягів випуску якісної та конкурентоспроможної продукції, яка відповідає міжнародним стандартам; виходу на світовий ринок сільськогосподарської продукції та продовольчих товарів вітчизняного виробництва. Для виконання вказаних завдань, зокрема, передбачалося здійснити заходи щодо визначення механізмів вдосконалення державної підтримки створення та впровадження нових екологічно чистих, ресурсозберігаючих технологій вирощування, поглибленої переробки сільськогосподарської сировини та виготовлення з неї конкурентоспроможної вітчизняної продукції; вжити заходів щодо подальшої гармонізації систе-

ми сертифікації сільськогосподарської продукції в Україні та норм, що регламентують санітарний, ветеринарний та фітосанітарний контроль, з міжнародними стандартами та вимогами, зокрема прискорити розроблення та впровадження гармонізованих із міжнародними державних стандартів і систем якості, забезпечивши необхідне фінансування цих заходів; здійснити заходи щодо впровадження на підприємствах, що виробляють продовольчі товари, міжнародних систем забезпечення безпеки харчових продуктів і продовольчої сировини.

Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо підвищення якості м'ясо-молочної продукції» від 27 грудня 2006 р. № 655-р, передбачалося: здійснити гармонізацію нормативно правових актів та національних стандартів з безпечності та якості м'ясних і молочних продуктів з міжнародними вимогами; стимулювати виробництво високоякісного молока та м'яса; проводити моніторинг якості молочної та м'ясної продукції з метою дотримання вимог нормативно-технічних актів; реалізувати план проведення державного моніторингу залишків ветеринарних препаратів та забруднювачів у необроблених харчових продуктах тваринного походження і кормах.

Державне регулювання якості сільськогосподарської продукції передбачає, крім безпосереднього регулювання чинників впливу на встановлений рівень якості продукції, також використання загальних підходів щодо ефективності функціонування аграрної сфери і в тому числі вирішення соціальних проблем.

Зокрема в Указі Президента України «Про Основні засади розвитку соціальної сфери села» від 20 грудня 2000 р. № 1356/2000 вказувалось: реформи аграрного сектору матимуть позитивні результати лише за умови їх соціального спрямування та підвищення життєвого рівня сільського населення.

Указом Президента України «Про додаткові заходи щодо вирішення соціальних проблем на селі та дальшого розвитку аграрного сектору економіки» від 21 лютого 2002 р. № 170/2002 було визначено пріоритетними напрямками державної аграрної політики прискорення вирішення соціальних проблем на селі, створення умов для широкого впровадження передових технологій сільськогосподарського виробництва та його організації.

Концептуально проблема правового забезпечення державного регулювання якості сільськогосподарської продукції через покращення соціальних умов аграрної сфери відображена також у ряді концепцій та державних програм. Зокрема згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про Концепцію Національної програми відродження села на 1995-2005 роки» від 4 лютого 1994 р. № 3294-XII стратегічною метою аграрної реформи є повне і надійне продовольче постачання населення, високий експортний потенціал галузі на основі відродження господаря землі, створення багатокладного конкурентоспроможного аграрного сектору економіки, технічного і технологічного його переозброєння, впровадження енергозберігаючих технологій.

Концепцією Комплексної програми підтримки розвитку українського села на 2006-2010 роки (розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2005 р. № 536-р) передбачається здійснення заходів за такими напрямками: безпека харчування та виробництво якісних продуктів, посилення захисту прав споживачів шляхом удосконалення державного контролю за якістю та безпекою продовольчих товарів, гармонізація національних стандартів з міжнародними; запровадження системи управління якістю виробництва сільськогосподарської продукції та продовольчих товарів; запровадження світової системи маркування та сертифікації сільськогосподарських та харчових продуктів; стимулювання

розширення виробництва органічних, екологічно чистих продуктів.

Згідно з Законом України «Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік» від 20 травня 2010 р. № 2278-VI, передбачалося, зокрема: забезпечення реалізації державної політики у сфері земельних відносин, охорони та раціонального використання земель та забезпечення безпечного використання генетично модифікованих організмів.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року» від 19 вересня 2007 р. № 1158 визначається, що основними завданнями Програми є: підтримка конкурентоспроможності аграрного сектору в умовах інтеграції України у світовий економічний простір; створення екологічно безпечних умов для життєдіяльності населення, збереження навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів, особливо земель сільськогосподарського призначення. Програмою також передбачається вдосконалення державного регулювання за такими основними напрямками: забезпечення захисту ґрунтів, їх відтворення та підвищення родючості; екологізація сільськогосподарського виробництва; здійснення заходів щодо запобігання забрудненню ґрунтів важкими металами, промисловими відходами, пестицидами та іншими агрохімікатами. У результаті виконання Програми планується: довести обсяг частки органічної продукції у загальному обсязі валової продукції сільськогосподарства до 10 відсотків; впровадити у практику базові агроекологічні вимоги і стандарти відповідно до регламентів ЄС.

Вирішенню економічних проблем аграрного виробництва та їх взаємозв'язку з якістю сільськогосподарської продукції присвячений також Указ Президента України «Про деякі заходи щодо поліпшення фінансового стану аграрного сектору економіки та роз-

витку тваринництва» від 29 травня 2009 р. № 378/2009, який спрямований, перш за все, на забезпечення гармонізації відповідних нормативних документів, норм і правил України з міжнародними стандартами, нормами та правилами, пов'язаних з безпекою сільськогосподарської продукції.

При цьому державне регулювання якості сільськогосподарської продукції та функціонування аграрного виробництва в цілому потребують вдосконалення. Так, на думку І. П. Сафонова, вплив держави на сільськогосподарське виробництво повинен здійснюватися переважно на основі застосування економічних заходів і методів, складником якого є державна підтримка сільськогосподарства, яка полягає у зміцненні аграрного виробництва, забезпеченні ринкового відтворення продукції рослинництва і тваринництва. Під державною підтримкою сільськогосподарства слід розуміти законодавчо закріплені організаційні, економічні та правові механізми, завдяки яким аграрним товаровиробникам надається необхідна фінансова допомога державними компетентними органами з метою стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції, розвитку аграрного ринку й забезпечення продовольчої безпеки населення [8, с. 15]. Л. Л. Вакуленко вважає, що на рівні держави при обґрунтуванні механізмів державного регулювання необхідно враховується потенціал аграрного сектору економіки та рівень забезпечення продуктами харчування населення України [9, с. 15]. На думку Д. С. Олійника, необхідно прийняти Закон України "Про державне регулювання та підтримку сільськогосподарського виробництва" для законодавчого закріплення принципів і форм державної підтримки регулювання сільськогосподарського виробництва [10, с. 16].

Отже, підсумовуючи, необхідно зазначити, що вдосконалення організаційно-правового забезпечення державного регулювання якості сільськогосподарської продукції на найближ-

чу перспективу доцільно здійснювати за такими напрямками:

- створення системи правового забезпечення якості сільськогосподарської продукції на всіх технологічних стадіях виробництва та обігу;

- правове забезпечення вирішення технологічних та соціальних проблем аграрної сфери;

- створення правових умов для економічного стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції встановленої якості від прямого державного фінансування до вдосконалення системи дотацій та кредитування;

- вдосконалення правового регулювання екологічно-безпечної сільськогосподарської продукції та продукції органічного виробництва;

- забезпечення адаптації законодавства, що регулює якість сільськогосподарської продукції, до міжнародних вимог;

- послідовна правова політика аграрного протекціонізму щодо вітчизняних товаровиробників сільськогосподарської продукції встановленої якості при зменшенні її імпорту;

- створення правових умов для розвитку функцій громадського впливу на проблеми якості сільськогосподарської продукції;

- вдосконалення правового регулювання захисту прав споживачів сільськогосподарської продукції щодо її якості та забезпечення ефективного функціонування інформаційної бази з цього питання.

Доцільно також внести доповнення до п. 17-2.7 ст. 17-2 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 4 червня 2004 р. № 1877-IV в такій редакції: «Держава забезпечує підтримку заходів, пов'язаних із забезпеченням належного рівня якості та безпеки продуктів харчування, сільськогосподарської продукції та їх контролю».

Література

1. Державне регулювання економіки: Підруч. / І. Р. Михасюк, Л. А. Швайка. – Львів: Магнолія плюс, СПД ФО «В.М.Піча», 2006. – 220 с.
2. Адміністративне право України. Академіч. курс: підруч.: у двох томах: т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (гол.). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
3. Аграрне право України / За ред. акад. АПН проф. Янчука В. З. – К.: Юрінком, 1996. – 560 с.
4. Аграрне право України: підруч. для студентів юрид. спец. вищих закладів освіти / [В. М. Гайворонський, В. П. Жушман, В. М. Корнієнко та ін.]; / За ред. В. М. Гайворонського та В. П. Жушмана. – Х.: Право, 2003. – 240 с.
5. Агропромисловий комплекс: правові питання / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, О. О. Погрібний, В. О. Олійник; за ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: Урожай, 1992. – 192 с.
6. Черевко Г. В. Державне регулювання економіки в АПК: Навч. посіб. – К.: Знання, 2006.- 339 с.
7. Управління якістю агропромислової продукції: навч. посіб./ О. М. Царенко, В. П. Руденко. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2006.– 431 с.
8. Сафонов І. П. Правова регламентація державної підтримки аграрних товаровиробників: автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.06 / І. П. Сафонов.– К., 2007. – 20 с.
9. Вакуленко Л. Л. Механізм державного регулювання імпорту сільськогосподарської продукції в Україні: автореф. дис.... канд. економ. наук: спец. 08.07.02 / Л. Л. Вакуленко. – К., 2006. – 21с.
10. Олійник Д. С. Фінансове забезпечення розвитку сільськогосподарського виробництва: автореф. дис.... канд. економ. наук: 08.04.01 / Д. С. Олійник. – К., 2003. – 20 с.