

МІЖНАРОДНЕ ПУБЛІЧНЕ ПРАВО



Сергій Бугера,

доктор юридичних наук,

старший науковий співробітник,

директор Національного наукового центру

«Інститут бджільництва

імені П. І. Прокоповича»

Національної академії аграрних наук України

УДК 349.42

Необхідність удосконалення законодавства з питань виробництва та реалізації сільськогосподарської продукції з урахуванням міжнародного досвіду

За даними Державної служби статистики України негативні явища в економіці країни вплинули на основні тенденції на ринку праці. Наприклад, чисельність безробітних в середньому за 9 місяців 2014 року, у порівнянні з відповідним періодом минулого року, збільшилася на 291 тис. осіб і становила 1,8 млн. осіб. Кількість безробітних працездатного віку становила 1 млн. 781 тис. осіб (за 9 місяців 2013 року - 1 млн. 491 тис. осіб). Серед мешканців сільської місцевості чисельність безробітних збільшилася на 69 тис. осіб і становила 534 тис. осіб. Рівень безробіття серед мешканців сільської місцевості зріс з 7,1% до 9,0% економічно активного населення. Серед осіб працездатного віку рівень безробіття зріс з 8,0% до 9,6% [1].

На нашу думку, одним із шляхів подолання безробіття в Україні, і зок-

рема, у сільській місцевості є удосконалення правового регулювання виробництва та реалізації сільськогосподарської продукції. Особливо актуальним це є для, так званих, малих виробників, наприклад, для працівників особистих селянських господарств, оскільки саме ця форма організації аграрного виробництва переважним чином забезпечує трудову зайнятість селян. Зокрема у 2014 році в Україні нараховувалось 16945,4 тис. домогосподарств, з них у сільській місцевості – 30,5 % [2].

Проблема полягає в тому, що виробники сільськогосподарської продукції харчового призначення на рівні особистого селянського господарства певною мірою мають менші можливості доступу до внутрішніх та зовнішніх ринків. Це викликано тим, що в законодавстві України практично від-

сутній диференційований підхід до можливості малих виробників здійснювати виробництво, пакування та маркування харчової продукції (в тому числі сільськогосподарської продукції харчового призначення) з метою її реалізації без створення відповідних промислових потужностей виробництва. Безперечно, при цьому повинно забезпечуватись дотримання прав споживачів щодо якості та безпечності харчової продукції, і зокрема, в частині їх інформаційного забезпечення. Вирішення цього питання сприятиме економічному розвитку України та забезпечить створення однакових умов для розвитку бізнесу.

Метою статті є розроблення пропозицій щодо удосконалення законодавства з питань виробництва та реалізації сільськогосподарської продукції з урахуванням міжнародного досвіду.

Необхідно зазначити, що згідно ст. 7 Закону України «Про особисте селянське господарство» [3] члени особистого селянського господарства мають право: реалізовувати надлишки виробленої продукції на ринках, а також заготівельним, переробним підприємствам та організаціям, іншим юридичним і фізичним особам; вільно розпоряджатися належним майном, виробленою сільськогосподарською продукцією та продуктами її переробки.

Тобто в законодавчій площині можливість реалізації членами особистого селянського господарства виробленої продукції забезпечена. Однак в реальному житті надлишок такої продукції реалізується переважно на ринках, а подекуди навіть такої можливості не існує, що пов'язано з місцем розташування господарства, його віддаленням від споживачів, транспортними можливостями та ін. Очевидним є те, що для розширення можливостей реалізації продукції в торговельних мережах (наприклад, в мережах продуктових супермаркетів, спеціалізованих магазинів з продажу продукції органічного виробництва та ін.) для вказаних виробників необхідним

є удосконалення правового регулювання виробництва, переробки, пакування та маркування продукції.

Необхідно зазначити, що відповідно до ст. 25 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [4] оператори ринку, які провадять діяльність, що не вимагає отримання експлуатаційного дозволу, зобов'язані зареєструвати потужності, які використовуються на будь-якій стадії виробництва та/або обігу харчових продуктів. Державна реєстрація потужностей здійснюється компетентним органом шляхом внесення відповідної інформації до реєстру на безоплатній основі. Потужностям у реєстрі присвоюється особистий реєстраційний номер. Для внесення потужностей, які підлягають державній реєстрації, до реєстру потужностей операторів ринку (державний реєстр потужностей) оператори ринку подають заяву встановленої форми компетентному органу за місцем знаходження потужностей не пізніше ніж за 10 календарних днів до початку роботи потужностей. У заяві зазначаються: найменування оператора ринку, адреса потужностей, телефон, електронна адреса та вид діяльності, що планується здійснювати на цих потужностях, керівництво та його контактні дані. Заява засвідчується підписом оператора ринку або уповноваженої ним особи і може подаватися в електронному або паперовому вигляді та реєструється в день її надходження.

Відповідно до ст. 26 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» за запитом оператора ринку, який має намір здійснювати експорт харчових продуктів, компетентний орган здійснює інспектування визначеної потужності на відповідність заявленим вимогам. Компетентний орган затверджує потужності із зазначенням дозволених до експорту видів харчових продуктів на підставі результатів перевірки відповідності заявленим вимогам (далі - затвердже-

ні експортні потужності). Компетентний орган також веде реєстр затверджених експортних потужностей (об'єктів) із зазначенням країни призначення та кожного виду харчового продукту, для якого перевірено виконання встановлених вимог. Реєстр розміщується на офіційному веб-сайті компетентного органу і оновлюється не пізніше 15 числа поточного місяця.

В ст. 23 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» вказується, що експлуатаційний дозвіл отримують оператори ринку, що провадять діяльність, пов'язану з виробництвом та/або зберіганням харчових продуктів тваринного походження. Оператори ринку та потужності, на які видано експлуатаційний дозвіл, вносяться до реєстру, який ведеться компетентним органом у порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів.

Крім того, відповідно до ст. 39 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» забороняється обіг харчових продуктів, маркування яких не відповідає вимогам законодавства про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів. Маркування харчових продуктів повинно забезпечувати споживача інформацією, яка надає йому можливість здійснити вибір харчового продукту відповідно до потреб споживача.

Узагальнюючи вимоги до виробництва та реалізації харчових продуктів (і в тому числі сільськогосподарської продукції, призначеної для споживання людиною), що вказані у Законі України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» необхідно зазначити: 1) оператори ринку, які провадять діяльність, що не вимагає отримання експлуатаційного дозволу, зобов'язані зареєструвати потужності, які використовуються на будь-якій

стадії виробництва та/або обігу харчових продуктів; 2) за запитом оператора ринку, який має намір здійснювати експорт харчових продуктів, компетентний орган здійснює інспектування визначеної потужності на відповідність заявленим вимогам та затверджує потужності із зазначенням дозволених до експорту видів харчових продуктів та веде відповідний реєстр таких потужностей; 3) експлуатаційний дозвіл отримують оператори ринку, що провадять діяльність, пов'язану з виробництвом та/або зберіганням харчових продуктів тваринного походження, при цьому оператори ринку та потужності, на які видано експлуатаційний дозвіл вносяться до відповідного реєстру; 4) забороняється обіг харчових продуктів, маркування яких не відповідає вимогам законодавства про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів.

Отже, законодавча база щодо виробництва та маркування продукції харчового призначення містить вимоги щодо необхідності створення потужностей виробництва такої продукції не залежно від масштабів виробництва. Для так званого малого виробника, створення таких потужностей є вкрай проблематичним питанням, і насамперед, з точки зору фінансових витрат. Суттєвим чинником тут звичайно є не тільки якісний але й кількісний рівень виробництва продукції. Разом з цим в Україні в аграрному секторі економіки суттєва частка продукції (як рослинництва так і тваринництва) виробляється на рівні домогосподарств, тобто малими виробниками.

Необхідно зазначити, що окремі види харчової продукції, що виробляється в промислових умовах мають складні технологічні цикли та складаний склад інгредієнтів. Разом з цим існує значна частка продукції яка фактично має первинне походження і суттєво не перероблялася. Така продукція, насамперед, і виробляється малими виробниками, однак вона не може бути маркована та розміщена на ринку без створення відповідних по-

тужностей виробництва та їх реєстрації. Крім того експлуатаційний дозвіл отримують оператори ринку, що провадять діяльність, пов'язану з виробництвом та/або зберіганням харчових продуктів тваринного походження. Поряд з економічним питанням тут виникає і питання соціальне, оскільки малі виробники сільськогосподарської продукції це як правило жителі сільської місцевості, які інколи відрізані від ринку праці і змушені створювати робочі місця самостійно, наприклад, шляхом ведення особистого селянського господарства.

Необхідно зазначити, що до Верховної Ради України було внесено проект закону про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання створення та діяльності сімейних фермерських господарств (№ 1599 від 23.12.2014) [5]. Законопроектом передбачалось внесення змін та доповнень до законів України «Про фермерське господарство» та «Про особисте селянське господарство» з метою створення правових, економічних та соціальних передумов трансформації особистих селянських господарств в сімейні фермерські господарства з набуттям статусу юридичної особи чи фізичної особи - підприємця – виробника сільськогосподарської продукції, забезпечення їм повноцінної участі в аграрному ринку та посилення соціального захисту членів таких господарств, стимулювання створення на їх основі життєздатної системи сільськогосподарської обслуговуючої кооперації та подальшого забезпечення комплексного розвитку малих форм господарювання у сільській місцевості. Крім того, прийняття законопроекту повинно було сприяти усуненню наявних податкових перепон, які нині мають місце при реалізації продукції, вирощеної селянськими господарствами, та сприятиме виведення з тіні значного сегменту сільськогосподарської продукції. В пояснювальній записці до вказаного законопроекту вказується, що сектор господарств населення займається виробництвом більш трудомістких та

менш доходних видів сільськогосподарської продукції, зокрема: овочів – близько 85 %, молока – до 80 %, м'яса ВРХ – понад 75 %, м'яса свиней – близько 60 %. При цьому належних каналів збуту виробленої господарствами населення продукції в Україні поки не сформовано. Водночас, вирощування сільськогосподарської продукції в секторі селянських господарств має соціальну спрямованість – з одного боку, це сфера отримання доходів сільськими жителями (напрям бізнесу), з іншого – за рахунок даного сектора держава досягає належного рівня продовольчої безпеки. В умовах посилення кризових явищ в економіці та тотального безробіття на селі, вирощування сільськогосподарської продукції для багатьох сільських домогосподарств є єдиним реальним джерелом формування сімейних бюджетів. Обсяги неофіційного (фактично – тіньового) ринку у секторі селянських господарств в останні роки суттєво зростають – за експертними оцінками, по овочах він перевищує 80 %, м'ясу – 60 %, молоку – 40 %. При цьому ще декілька років назад дані показники були на 10–15% нижчими. Така тенденція обумовлена суттєвою різницею у цінах реалізації за офіційним (переробному підприємству, заготівельній організації, на організованому ринку) та неофіційним каналами реалізації (посередникам, що застосовували спрощені режими оподаткування), яка за експертними оцінками становить: по молоку та яловичині – близько 2,5 разів, по овочах – близько 4 разів. Державу така ситуація теж не повинна влаштовувати, оскільки недосконалість маркетингових ланцюгів реалізації продукції, виробленої селянськими господарствами, не забезпечує належного обсягу податкових надходжень.

В подальшому було прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про фермерське господарство" щодо стимулювання створення та діяльності сімейних фермерських господарств» [6] яким було внесено зміни до Закону України

"Про фермерське господарство", і зокрема, до ст. 1 стосовно того, що фермерське господарство без статусу юридичної особи організовується на основі діяльності фізичної особи – підприємця і має статус сімейного фермерського господарства, за умови використання праці членів такого господарства, якими є виключно фізична особа - підприємець та члени її сім'ї відповідно до статті 3 Сімейного кодексу України.

Для удосконалення законодавства з питань виробництва та реалізації сільськогосподарської продукції харчового призначення малими виробниками, доцільним є вивчення міжнародного досвіду, наприклад, досвіду США. Підхід до правового регулювання даної проблеми в США наступний: виробник, що має невеликі масштаби виробництва харчової продукції не спроможний виконати всі вимоги законодавства, що вписані для промислових підприємств, економічно це не вигідно і майже неможливо, тому він повинен мати дещо спрощену модель правового регулювання виробництва та реалізації продукції. При цьому повинно забезпечуватися право споживачів продукції щодо її якості та безпечності. Наприклад, законодавством штату Флорида передбачено виробництво певних видів продукції харчового призначення безпосередньо в домашніх умовах. Виробництво такої продукції не потребує спеціальної ліцензії, вона може зберігатися та продаватися. Перелік продукції чітко визначений законодавством. Валовий обсяг про-

дажів для такої продукції щорічно не повинен перевищувати 15 тис. доларів. Продукція повинна бути продана безпосередньо споживачеві. Продажі через мережу Інтернет, поштою та оптом заборонені. Така продукція повинна бути маркована із зазначенням: адреси виробника, найменування продукту, інгредієнтів, маси або об'єму, алергенів, інформації про поживну цінність. Обов'язково повинен бути напис, про те що продукція вироблена в умовах домашнього виробництва які не підлягають регулюванню відповідно до вимог щодо безпеки харчових продуктів штату Флорида які діють для продуктів промислового виробництва. Зразки етикеток знаходяться у вільному доступі в мережі Інтернет. Якщо продукція вироблена в домашніх умовах є предметом скарги споживача, то представник Florida Department of Agriculture and Consumer Services може провести інспекцію умов виробництва. За не допуск інспектора накладається штраф 5 тис. доларів [7].

На нашу думку, для удосконалення правового регулювання виробництва та реалізації сільськогосподарської продукції харчового призначення в умовах малих масштабів виробництва на першому етапі доцільним є прийняття спеціалізованого законодавчого акту з даного питання. А в подальшому необхідним є систематизація аграрного законодавства та прийняття Аграрного кодексу України з відповідним розділом, щодо виробництва та реалізації вказаної продукції.

Список використаних джерел

1. Соціально-економічне становище України (за даними Державної служби статистики України) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dcz.gov.ua/control/uk/statdatacatalog/list/category?cat_id=30543.
2. Статистичний збірник «Соціально-демографічні характеристики домогосподарств України у 2014 році» (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrstat.gov.ua/>.
3. Про особисте селянське господарство : Закон України № 742-IV від 15 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 29. – Ст. 232.

4. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України № 771/97-ВР від 23 грудня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 19. – Ст. 98.

5. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання створення та діяльності сімейних фермерських господарств № 1599 від 23.12.2014 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53102.

6. Про внесення змін до Закону України "Про фермерське господарство" щодо стимулювання створення та діяльності сімейних фермерських господарств: Закон України № 1067-VIII від 31 березня 2016 року // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 21. – Ст. 406.

7. Cottage Food Guidance Brochure / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.freshfromflorida.com/Business-Services/Search-by-Business/Food-Inspections/Cottage-Foods>.

Бугера С. І. Необхідність удосконалення законодавства з питань виробництва та реалізації сільськогосподарської продукції з урахуванням міжнародного досвіду.

В статті досліджено проблеми удосконалення законодавства з питань виробництва та реалізації сільськогосподарської продукції з урахуванням міжнародного досвіду. Вивчено стан вітчизняного та міжнародного законодавства з даних питань. Запропоновано прийняття на першому етапі спеціалізованого законодавчого акту з даного питання, а в подальшому проведення систематизація аграрного законодавства та прийняття Аграрного кодексу України.

Ключові слова: сільськогосподарська продукція, виробництво, реалізація, законодавство, міжнародний досвід.

Бугера С. И. Необходимость усовершенствования законодательства по вопросам производства и реализации сельскохозяйственной продукции с учетом международного опыта.

В статье исследованы проблемы усовершенствования законодательства по вопросам производства и реализации сельскохозяйственной продукции с учетом международного опыта. Изучено состояние отечественного и международного законодательства по данным вопросам. Предложено принятие на первом этапе специализированного законодательного акта по данному вопросу, а в дальнейшем проведение систематизации аграрного законодательства и принятие Аграрного кодекса Украины.

Ключевые слова: сельскохозяйственная продукция, производство, реализация, законодательство, международный опыт.

Bugera S. The need to improve legislation on the production and sale of agricultural products on international experience.

In the article the problem of improving the legislation on the production and sale of agricultural products on international experience. The state of the domestic and international legislation on these issues. A decision on the first stage of the specialized legislation on this issue, and further systematization of agrarian legislation and the adoption of the Agrarian Code of Ukraine.

Key words: agricultural products, production, sales, law, international experience.