

**Національний університет
«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»**

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

За редакцією доктора юридичних наук, доцента
В.Ю. Уркевича та доктора юридичних наук, професора,
член-кореспондента НАПрН України М.В. Шульги

Монографія

Харків

2013

Рекомендовано до друку рішенням вченої ради
Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава
Мудрого» (протокол № 7 від 26 березня 2013 р.).

Рецензенти:

Єрмоленко Володимир Михайлович, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права імені академіка В.З. Янчука Національного університету біоресурсів і природокористування України;

Кулинич Павло Федотович, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, **заступник завідувача** відділу проблем аграрного, земельного та екологічного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України.

Актуальні проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки України: монографія / О.М. Батигіна, В.М. Жушман, В.М. Корнієнко та ін. / за ред. В.Ю. Уркевича та М.В. Шульги. – Х.: , 2013. – **326 с.**

Монографія присвячена дослідженню актуальним проблем правового забезпечення продовольчої безпеки України. Проаналізовано як загальні правові проблеми продовольчої безпеки, так й організаційно-правові та інституціональні проблеми її забезпечення, охарактеризовано правове регулювання використання природних ресурсів в аспекті розглядуваної безпеки, а також правове регулювання відносин з виробництва й реалізації сільськогосподарської продукції при забезпеченні продовольчої безпеки України.

Унаслідок проведеного дослідження сформульовано низку пропозицій по вдосконаленню правового регулювання гарантування продовольчої безпеки країни.

Монографія розрахована на науковців-правників, викладачів і студентів юридичних навчальних закладів, а також на всіх, кого цікавлять теоретичні правові питання продовольчої безпеки України.



ШЕЛЕСТОВ ВОЛОДИМИР СТЕПАНОВИЧ

Доктор юридичних наук, професор, лауреат Державної премії УРСР, член кореспондент Академії правових наук України.

Народився 27 січня 1924 р. у м. Зінов'євськ, зараз – Кіровоград.

Учасник бойових дій у Великій Вітчизняній війні. Нагороджений орденом Червоної Зірки, медаллю «За перемогу над Німеччиною у Великій Вітчизняній війні 1941–1945 рр.».

У 1951 р. закінчив Харківський юридичний інститут (зараз – Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава

Мудрого»). У 1951–1953 рр. працював помічником прокурора м. Кіровограда. З 1953 – у Харківському юридичному інституті: завідувач заочного відділення, асистент, доцент кафедри цивільного права і процесу, старший науковий співробітник. У 1956 р. захистив дисертацію «Борьба за качество поставляемой продукции народного потребления по советскому гражданскому праву» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, у 1967 р. – докторську дисертацію «Основные проблемы обеспечения качества продукции в хозяйственных договорах». З 1968 р. – виконуючий обов'язки професора кафедри цивільного права. Вчене звання професора В.С. Шелестову присвоєно у 1969 р. У період з 1969 по 1991 рр. завідувач кафедри колгоспного і земельного права та правової охорони природи, яку у 1979 р. було перейменовано на кафедру сільськогосподарського і господарського права. З 1991 р. В.С. Шелестов працював на посаді професора цієї кафедри.

В.С. Шелестов у 1993 р. обраний членом-кореспондентом Академії правових наук України (зараз – Національна академія правових наук України).

За час своєї плідної наукової діяльності професор В.С. Шелестов підготував низку кандидатів юридичних наук, зокрема, під його керівництвом захистились: у 1976 р. – Запорожец А. М. на тему «Правовые вопросы реального исполнения по договору поставки»; у 1978 р. – Поліщук А.І. на тему «Правовое регулирование материально-технического снабжения колхозов»; у 1985 р. – Шишко Г.Б. на тему «Правовые проблемы организации управления производственным объединением в промышленности»; у 1988р. – Прилуцький Р.Б. на тему «Правовое регулирования оптовой торговли продукцией производственно-технического назначения»; у 1990 р. – Статівка А.М. на тему «Договор на выращивание в личных подсобных хозяйствах колхозников скота и птицы, принадлежащих колхозу»; у 1991р. – Корнієнко В.М. на тему « Правовое регулирование контрактации сахарной свеклы»; 1993 р. – Радчук О.П. на тему «Правовое

регулирование комиссионной торговли сельскохозяйственной продукцией»; у 1994 р. – Погорецька Н.В.: на тему «Правове положення малих підприємств у вигляді товариств з обмеженою відповідальністю»; у 1994 р. – Самчук З.Ф. на тему «Юридичне обслуговування сільськогосподарських підприємств в умовах переходу до ринкової економіки»; у 1995 р. – Васильченко О.М. на тему «Правовые аспекты распоряжение продукцией коллективными сельскохозяйственными предприятиями». У 1990 р. докторську дисертацію захистив Запорожець А.М. на тему «Хозяйственно-правовые проблемы обеспечения качества промышленной продукции».

Заслуги В.С. Шелестова знайшли свою високу оцінку з боку держави та уряду. У 1984 році став лауреатом Державної премії УРСР в галузі науки і техніки.

Професор В.С. Шелестов досліджував правові питання господарських договорів, у тому числі й у сфері сільського господарства, правовий статус суб'єктів господарських відносин. Напрямами його наукових досліджень були й пошуки ефективних правових засобів забезпечення якості продукції виробничо-технічного призначення та товарів народного споживання. У 1973 році при підготовці Коментаря до Примірного Статуту колгоспу був керівником авторського колективу. В.С. Шелестов стояв у витоків Харківської цивілістичної школи разом із З.А. Підпригора.

Опублікував більше 60-ти наукових праць. Основні серед них: монографія «Гражданско-правовые формы борьбы за качество товаров народного потребления» (1960 р.), «Хозяйственные договоры» (1965 р.), «Правові форми регламентації якості продукції» (1966 р.), «Договор поставки и качество продукции» (1974 р.), підручники: «Советское гражданское право» (1978 р., у співавтор.), «Советское земельное право» (1981 р., у співавтор.), «Советское гражданское право» (1983 р., у співавтор.), «Радянське колгоспне право» (1989 р., у співавтор.).

Помер В. С. Шелестов 22 червня 1994 р.

Присвячується пам'яті
професора Володимира Степановича Шелестова

ПЕРЕДМОВА

Вирішення проблеми продовольчого забезпечення як гарантії існування та розвитку будь-якої держави завжди було і залишається одним з найважливіших завдань людства, нації і окремої людини. Ця проблема складна та багатопланова. Вона впливає на всі аспекти життєдіяльності суспільства. Продовольче забезпечення нерозривно пов'язано з існуючою політичною та економічною системами, а також з особливостями господарювання та національними традиціями.

В Україні така проблема теж існує, але, перш за все, як соціально-економічна. Різке падіння доходів населення лише актуалізує її гостроту. В умовах, коли зростання обсягів виробництва продуктів харчування наприкінці ХХ ст. стало поступово уповільнюватися, а зниження собівартості цін на товари загальмувалося, продовольча проблема, як і продовольча безпека, може бути розв'язана шляхом подальшого розвитку аграрної сфери з проведенням відповідної аграрної політики держави.

Щоб реалізувати багатий природно-ресурсний потенціал України, слід будувати державну аграрну політику, яка була б спрямована, в першу чергу, на підтримку вітчизняного товаровиробника, створення сприятливих умов для зниження його витрат на виробництво та підвищення якості продукції, здатності успішно протистояти субсидованому імпорту з розвинутих країн світу. В результаті це має суттєво підвищити загальний рівень національної продовольчої безпеки.

У сучасних умовах гарантування конституційного права кожного громадянина України на достатнє харчування як складника права на достатній життєвий рівень суттєво актуалізується та нерозривно пов'язано із

забезпеченням продовольчої безпеки. Сутність останньої як складової національної безпеки України полягає, як це передбачено Законом України «Про державну підтримку сільського господарства України», в захищеності життєво важливих інтересів людини, яка виражається в гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності.

Забезпечення продовольчої безпеки – одна з провідних функцій держави. Важливу роль в реалізації даної функції відіграє право.

Правове регулювання забезпечення продовольчої безпеки держави в умовах сьогодення перш за все нерозривно пов'язане із виробництвом достатньої як за обсягом, так і безпечної за якістю сільськогосподарської продукції та продуктів харчування.

Питання гарантування продовольчої безпеки та її нормативного забезпечення мають пріоритетне значення, оскільки в даний час держава не в повній мірі спроможна забезпечити безперешкодний доступ населення до продуктів харчування. Необхідність вдосконалення правової регламентації продовольчої безпеки викликана також поширенням в останній час сільськогосподарської продукції та продуктів харчування, вироблених з використанням генетично-модифікованих організмів.

Незважаючи на значення сільськогосподарського виробництва та сільськогосподарської продукції у забезпеченні національної продовольчої безпеки, проект закону України «Про продовольчу безпеку» лише перебуває на розгляді у Верховній Раді України. Прийняття його значно б поліпшило правове регулювання відносин у сфері продовольчої безпеки.

Головним джерелом отримання сільськогосподарської продукції та продуктів харчування виступає сучасне сільськогосподарське виробництво, функціонування якого нерозривно пов'язане з ефективним використанням національних земельних ресурсів, зокрема, земель сільськогосподарського призначення в якості основного засобу виробництва та операційного базису забезпечення продовольчої безпеки.

Землі сільськогосподарського призначення повинні виступати гарантією достатнього та доступного продовольчого забезпечення країни, слугувати механізмом розв'язання продовольчої проблеми й усунення дефіциту продовольства в сучасних умовах. Ефективне використання цих земель має забезпечувати не тільки вітчизняні потреби в продуктах харчування, а й отримати лідерство у сфері виробництва аграрної продукції на світових продовольчих ринках.

Відтак, вивчення правових проблем гарантування продовольчої безпеки є окремим напрямом в науці земельного і аграрного права. За умови, коли в Україні ще й досі відбувається формування і здійснення земельної і аграрної реформи, удосконалення знань про продовольчу безпеку надасть можливість прийняття адекватних управлінських рішень у безпековій продовольчій сфері.

У вітчизняній юридичній доктрині на монографічному рівні правові проблеми продовольчої безпеки поки що не досліджувалися, що й спонукало викладачів кафедри земельного та аграрного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» вдатися до цієї наукової розвідки.

Авторський колектив висловлює слова щирої вдячності рецензентам, – доктору юридичних наук, професору Єрмоленку Володимиру Михайловичу та доктору юридичних наук, старшому науковому співробітнику Кулиничу Павлу Федотовичу за слушні поради щодо підготовки монографії.

**За дорученням авторського колективу,
член-кореспондент Національної
академії правових наук України,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри земельного та
аграрного права
Національного університету «Юридична
академія України імені Ярослава Мудрого»**

М.В. Шульга

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

1.1. Поняття, ознаки, основні категорії та принципи продовольчої безпеки

Проблема забезпечення продовольчої безпеки на сьогодні набула загальносвітового масштабу. Збільшення виробництва продуктів харчування, а також підвищення їх якості та безпечності є одним з найважливіших завдань світової економіки. Це зумовлюється низкою чинників, серед яких: 1) прогнозована продовольча криза, що викликана подальшим зростанням населення планети. Цей процес постійно прискорюється, а проблема забезпечення продовольством щодалі загострюється. Станом на початок 2012 року населення Земної кулі становило 7 млрд. осіб, а до 2050 року, за прогнозами ООН, має досягти 10 млрд. За даними Світового банку, сьогодні понад половина населення планети злидарює, а понад 1 млрд. людей голодують¹; 2) природні аномалії, що є проявами глобального потепління; 3) збільшення виробництва біопалива із сільськогосподарської сировини; 4) виснаження ґрунтів внаслідок здійснення господарської діяльності та нераціонального використання природних ресурсів та ін. Все це вимагає здійснення відповідних заходів з метою забезпечення продовольчої безпеки нашої держави.

Соціально-економічне становище України визначає актуальність державної діяльності по забезпеченню стабільних темпів економічного її розвитку. Це зумовлюється також і тим, що в останні роки ключовими в розвитку будь-якої держави стали посилення процесів глобалізації, зростання ролі СОТ, ЄС та інші обставини. Тому забезпечення продовольчої безпеки України як однієї із головних складових національної безпеки означає

¹ Див.: Саблук П.Т. Глобалізація і продовольство: моногр. / П.Т. Саблук, О.Г. Білорус, В.І. Власов. – К.: ННЦ «ІАЕ», 2008. – 632 с.

нейтралізацію чи зведення до мінімуму небажаних і шкідливих проявів внутрішнього і зовнішнього впливів на нашу державу в умовах її інтеграції у світову економіку, збереження соціально-економічної і політичної стабільності в суспільстві. З метою підвищення рівня і якості життя українських громадян та інших представників населення нашої держави необхідною є розробка і втілення на практиці ефективної та дієвої концепції продовольчої безпеки України.

Дослідженню проблеми забезпечення продовольчої безпеки присвячено роботи таких науковців, як В.М. Баб'як, Н.М. Василюк, О.І. Гойчук, Р.Р. Гумеров, В.І. Курило, М.М. Пархоменко, Б.Й. Пасхавер, П.Т. Саблук, О.В. Скидан, Р.І. Тринько, В.М. Єрмоленко та ін. Однак, вони розглядають цю категорію або в суто економічному, або здебільшого в господарсько-правовому ракурсі, або вивчають лише окремі аспекти даної проблематики. Монографічних ґрунтовних аграрно-правових досліджень у цій сфері не проводилося. Даний факт, а також необхідність вдосконалення чинного аграрного законодавства у сфері забезпечення продовольчої безпеки як обов'язкової умови й необхідного чинника соціальної та економічної стабільності держави у сучасних умовах і зумовлюють актуальність цього дослідження. Його метою є визначення поняття, ознак, основних категорій продовольчої безпеки як правової категорії для використання у наукових дослідженнях та подальшого законодавчого закріплення.

Проблема продовольчої безпеки займає провідне місце у національній безпеці кожної країни, оскільки є обов'язковою умовою й необхідним чинником соціальної та економічної стабільності держави. Завдяки їй досягається сталий соціально-економічний розвиток суспільства, його демографічне відтворення. Продовольча безпека – офіційно прийняте у міжнародній практиці поняття, яке використовується для характеристики стану продовольчого ринку країни чи групи країн, а також світового ринку. Вона є необхідним складником економічної безпеки, яка, в свою чергу, забезпечує національну безпеку держави. Отже, можна дійти висновку, що

продовольча безпека має декілька рівнів реалізації: глобальний (міжнародний, світовий, транснаціональний), національний (внутрішньодержавний), регіональний (обласний).

При цьому продовольча безпека має національні особливості, їй притаманна комплексність і перманентність. Залежно від особливостей національної продовольчої системи, періоду її розвитку, досягнутого рівня, поставлених пріоритетів, її забезпечення модифікується разом зі змінами внутрішніх і зовнішніх загроз. Одні держави досягають стану продовольчої безпеки за рахунок самозабезпечення, тобто власного виробництва необхідних обсягів продовольства, інші змушені імпортувати значну частину продовольчих товарів, що не лише вимагає відповідних коштів, але й призводить до посилення їх економічної й політичної залежності від держав-постачальників¹.

Адже продовольство – це не просто продукт першої необхідності, а й найважливіший стратегічний товар. Хто їм володіє, той господарює як в економіці, так і в політиці. Згідно зі світовими критеріями продовольчої безпеки країни граничний рівень імпорту харчових продуктів та продовольства не повинен перевищувати 30%. В іншому разі це буде означати втрату продовольчої незалежності держави². Продовольчу незалежність прийнято вимірювати часткою вартості продовольчих продуктів вітчизняного виробництва у загальній вартості продовольчого споживання. Продовольча незалежність характеризується таким рівнем розвитку економіки, коли продовольча безпека держави не залежить від зовнішніх продовольчих поставок. При цьому держава повинна забезпечити собі незалежність від імпорту продовольства, незважаючи на конкретні природні умови та ефективність розподілу праці в рамках сільськогосподарського виробництва. Отже, в самому загальному вигляді

¹ Див.: Курман Т.В. Організаційно-правові засади забезпечення продовольчої безпеки в Україні / Т.В. Курман // Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення: моногр. / за ред. А.П. Гетьмана, В.Ю. Уркевича. – Х.: Право, 2012. – С. 221.

² Курман Т.В. Правовое обеспечение хозяйственной деятельности государственных специализированных сельскохозяйственных предприятий: моногр. / Тетяна Вікторівна Курман. – Х.: СПД-ФЛ Чальцев А.В., 2007. – С. 9.

продовольча безпека – це такий стан економіки держави, коли не менше 70% основних продуктів харчування виробляє вона сама¹.

Продовольча проблема на усіх етапах розвитку нашої країни була головною, найвизначальнішою. Яскравими прикладами цьому можуть слугувати такі трагічні події, що спіткали Україну, як Голодомор 1932-1933 років та післявоєнний голод 1946-1947 років. В подальшому було вжито численних заходів для того, щоб запобігти виникненню подібних ситуацій. Але й на сьогодні, незважаючи на величезні зусилля українських аграріїв, продовольчу проблему повною мірою вирішити не вдалось. Сучасний стан розвитку сільськогосподарського виробництва становить загрозу продовольчій безпеці та незалежності України внаслідок спаду сільськогосподарського виробництва, відсутності мотивації до праці, занепаду соціальної інфраструктури села, трудової міграції тощо.

Поряд з тим забезпечення продовольчої безпеки шляхом створення сприятливих економічних, політичних, організаційних, а також правових умов здійснення сільськогосподарського виробництва проголошено однією із стратегічних цілей аграрної політики України. Це положення закріплено у ст. 2 Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18 жовтня 2005 р., № 2982-IV².

Пріоритети національних інтересів України у галузі забезпечення продовольчої безпеки закріплені у Законі України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р., № 964-IV³ (ст. 6). До них слід віднести наступні: (а) гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина (зокрема, право людини на їжу, на достатній рівень життя); (б) зміцнення соціальної стабільності в суспільстві; (в) створення конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки та забезпечення постійного зростання рівня життя і добробуту населення; (г) збереження навколишнього природного середовища та раціональне

¹ Див.: Ульяновченко О. В. Залежність продовольчої безпеки країни від забезпеченості аграрної сфери ресурсами / О.В.Ульянченко // Агросвіт. –2007. –№ 9. –С. 4–8.

² Відом. Верховн. Ради України. – 2006. – № 1. – Ст. 17.

³ Відом. Верховн. Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

використання природних ресурсів (в тому числі в процесі аграрного виробництва); (д) зміцнення фізичного здоров'я нації, створення умов для розширеного відтворення населення; (е) інтеграція України в європейський політичний, економічний, правовий простір; (є) розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами світу в інтересах України.

Викладене дозволяє виділити функції продовольчої безпеки:

1) гарантуюча (гарантування основних, закріплених Конституцією України прав людини – на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (ст. 48));

2) забезпечувальна (забезпечення потреб населення у якісних та безпечних продуктах харчування у необхідній для підтримання звичайної життєдіяльності кількості, а промисловості – у сировині рослинного і тваринного походження);

3) стабілізаційна (необхідний рівень продовольчої безпеки сприяє зміцненню економічної, політичної та соціальної стабільності у суспільстві);

4) охоронно-відтворювальна (збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів у процесі виробництва сільськогосподарської продукції рослинного і тваринного походження);

5) соціальна (зміцнення фізичного здоров'я нації і, як наслідок, забезпечення працездатності населення, створення умов для його розширеного відтворення, подолання демографічної кризи, розвиток сільських територій);

6) міжнародно-інтеграційна (інтеграція України в європейський та міжнародний політичний, економічний, правовий простір).

Категорія «продовольча безпека» – видове поняття. Для усвідомлення його сутності необхідно ознайомитись з родовим поняттям «безпека». У спеціальній політичній, економічній, правовій, науковій літературі термін «безпека» часто використовується і розглядається як багатоаспектний (безпека національна, безпека міжнародна, безпека праці, безпека

інформаційна, безпека економічна, безпека радіаційна, безпека дорожнього руху та ін.). Безпеку визначають як стан, коли кому-, чому-небудь ніщо не загрожує¹; стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз².

Категорія «продовольча безпека» логічно увійшла в лексику спеціальної, в тому числі юридичної, літератури і отримала не тільки інституційне, але й нормативно-правове закріплення в законодавчих і підзаконних актах, зокрема в Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р., № 1877-IV³, де міститься законодавче закріплення дефініції «продовольча безпека». Відповідно до п. 2.13 ст. 2 цього Закону продовольча безпека визначається як захищеність життєвих інтересів людини, яка виражається у гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності. Дане визначення вбачається неповним, оскільки передбачає лише економічну доступність продовольства та враховує тільки кількісні показники продовольчої безпеки, лишаючи поза увагою якісні показники. Адже продовольча безпека – це не лише забезпечення населення необхідною кількістю продовольства, це ще й відповідність цього продовольства критерію якості й безпечності для споживача⁴.

Різні точки зору на поняття продовольчої безпеки висловлюються і у спеціальній літературі. Так, слушним вбачається визначення продовольчої безпеки, яке дали В.І. Курило й О.І. Гойчук, – це гарантована здатність держави на принципах самозабезпечення основними харчовими продуктами за їх економічної і фізичної доступності незалежно від впливу зовнішніх і внутрішніх чинників задовольняти потреби населення в особі кожного

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – С. 70.

² Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 1: А-Г. – С. 207.

³ Відом. Верховн. Ради України. – 2004 . – № 49. – Ст. 527.

⁴ Детальніше див.: Курман Т.В. Організаційно-правові засади забезпечення продовольчої безпеки в Україні / Т.В. Курман // Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення: моногр. / за ред. А.П. Гетьмана, В.Ю.Уркевича. – Х.: Право, 2012. – С. 225.

громадянина продуктами харчування в необхідному обсязі, асортименті та якості на рівні, що забезпечує його здоров'я та інтелектуальний розвиток¹.

На думку О. Скидана, продовольча безпека регіону – це такий еколого-економічний стан регіону, за якого всі його громадяни забезпечені якісним продовольством у необхідній кількості й асортименті, а це підтримує найвищий рівень їх фізичного й психічного здоров'я, що знаходить прояв у максимально можливій тривалості життя².

Б. Пасхавер виділяє два показника, що розкривають сутність поняття продовольчої безпеки: а) кількість та якість харчування; б) економічна доступність харчування (у частках сімейного бюджету)³.

А.І. Бірюковим запропоновано визначення продовольчої безпеки, в основу якого покладений лише один критерій – відсутність тиску з боку імпорту, що важливо для економіки з високою часткою сільського господарства у валовому внутрішньому продукті⁴.

Точка зору Р. Гумерова полягає у тому, що продовольча безпека є підсистемою економічної безпеки, яка, в свою чергу, є одним із структурних елементів національної безпеки. Продовольча безпека держави має забезпечуватися насамперед ефективністю самого агропромислового виробництва та суміжних з ним галузей національної економіки, їх стійкою можливістю виробляти й імпортувати відповідну продукцію, забезпечувати її зберігання й транспортування до кінцевого споживача продовольчих товарів в обсягах, необхідних для задоволення раціональних (науково обґрунтованих) потреб всіх соціальних верств населення⁵.

З цією тезою, на нашу думку, можна погодитися лише частково, оскільки у цьому визначенні йдеться тільки про достатність обсягів

¹ Гойчук О.І. Продовольча безпека та необхідність її правового забезпечення / О.І. Гойчук, В.І. Курило // Адвокат. – 2006. – № 3. – С. 3.

² Скидан О. Продовольственная безопасность как приоритет региональной аграрной политики / О. Скидан // Экономика Украины. – 2004. – № 3. – С. 55.

³ Пасхавер Б. Сучасний стан продовольчої безпеки / Б. Пасхавер // Економіка України. – 2006. – № 4. – С. 43.

⁴ Бірюков А.И. О продовольственной безопасности России // [Электронный ресурс]: [www.volsu.ru/RES_C/VGI/nauchnye/conference/4conference_2001/this is/birukov](http://www.volsu.ru/RES_C/VGI/nauchnye/conference/4conference_2001/this%20is/birukov).

⁵ Гумеров Р. Продовольственная безопасность страны: к развитию правовых основ и экономических механизмов обеспечения / Р. Гумеров // Российский экономический журнал. – 2006. – № 11-12. - С. 47-48.

продовольства для населення країни, поза увагою лишаються питання якості й безпеки такого продовольства для споживачів. Аналогічну ситуацію спостерігаємо й на рівні міжнародно-правового регулювання. Так, у Римській декларації Всесвітнього форуму з продовольчої безпеки, що відбувався 13-17 листопада 1997 року, експертами Продовольчої і сільськогосподарської Організації Об'єднаних Націй (ФАО) продовольчу безпеку було визначено як забезпечення доступу всіх людей у будь-який час до продовольства, необхідного для здорового й активного життя. За досягнення стану продовольчої безпеки продукти харчування є у достатній кількості, їх поставки є порівняно стабільними, і кожна людина у разі потреби може отримати продовольство¹. У даному визначенні зроблено акцент на максимальній доступності продовольства для населення, а не на його якості чи, тим паче, безпеці. Можна лише здогадатися, що певний їх рівень маєтись на увазі. Проте проблема доступності продовольства для населення тісно пов'язана з проблемою якості. Малозабезпечені громадяни змушені віддавати перевагу більш дешевим, здебільшого фальсифікованим, продуктам харчування низької якості. Як зазначають у спеціальній літературі², за останні роки спостерігається тенденція загального зниження якості усього продовольства. В основному це стосується м'ясо-ковбасних виробів і копченостей, риби та рибних продуктів, сирів, молока і молочних продуктів, кондитерських виробів і навіть дитячого харчування. Певною мірою така ситуація обумовлюється збільшенням обсягів використання у процесі виробництва продуктів харчування та продовольства генетично модифікованих організмів, а також торгівлі генетично модифікованими продуктами. На світовому ринку, не зважаючи на протидію багатьох країн світу, збільшуються обсяги постачання генетично модифікованих продуктів рослинного походження, а саме: сої, кукурудзи, рапсу, рису, зерна, картоплі, цукрових буряків та продуктів з них.

¹ Аграрное право: Учебник / Кол. авт.; под ред. С.А.Боголюбова, Е.Л. Мининой. – М.: Эксмо, 2008. – С. 349-350.

² Там же. – С. 350.

На нашу думку, продовольчу безпеку слід розуміти як складову національної безпеки держави, що передбачає захищеність життєвих інтересів людини, яка виражається у гарантуванні державою на принципах самозабезпечення безперешкодного фізичного та економічного доступу людини до продуктів харчування у кількості, асортименті, встановленого рівня якості та безпеки, необхідних для підтримання її здоров'я та звичайної життєвої діяльності¹.

Викладене дозволяє виокремити ознаки продовольчої безпеки. До них належать наступні:

1) продовольча безпека виступає необхідною складовою (елементом) економічної безпеки, яка, в свою чергу, є складником національної безпеки держави. Звідси, поняття «продовольча безпека» є більш вузьким порівняно з терміном «національна безпека» і співвідноситься з останнім як «рід – вид». Продовольча безпека є найважливішою сферою державних і суспільних інтересів, а право на захист від голоду закріплене у численних міжнародних джерелах, а також витікає зі змісту Конституції України. Поняття національної безпеки закріплено у ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України»² як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та

¹ Курман Т.В. Правове забезпечення продовольчої безпеки в Україні: національний та міжнародний аспект / Т.В. Курман // Актуальні питання аграрного права України: теорія і практика: моногр. / А.М. Статівка, В.Ю.Уркевич, В.М. Корнієнко та ін.; за ред. А.М. Статівки. – Х.: ФІНН, 2010. – С. 97.

² Відом. Верховн. Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам;

2) продовольча безпека передбачає й забезпечує захищеність життєвих інтересів населення держави в особі конкретної людини, в даному разі у продовольчій сфері, з метою підтримання її здоров'я та звичайної життєвої діяльності. Стан захищеності може характеризуватися високим рівнем законності і правопорядку в країні, розвитком усіх ланок державних інституційних, суспільних утворень щодо захисту життєво важливих продовольчих інтересів. Разом із тим, стан захищеності державних та особистих інтересів ще не гарантує аналогічної захищеності їхніх суб'єктивних прав, особливо на рівні юрисдикційного захисту. У п. 1 ст. 25 Загальної декларації прав людини, прийнятій Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. закріплено: «Кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд і соціальне обслуговування, який необхідний для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, а також право на забезпечення на випадок безробіття, хвороби, інвалідності, старості чи втрати засобів до існування за незалежних від неї обставин». Необхідно зауважити, що право на їжу стоїть на першому місці і пов'язується із підтриманням здоров'я. Відповідно, продовольча безпека має бути на такому рівні, за якого підтримується здоров'я кожного громадянина держави, незважаючи на соціальний статус та належність до певних верств населення. Однак, за даними статистики на сьогодні споживання основних продуктів харчування на одну особу в Україні є

меншим, ніж передбачено науково обґрунтованими нормами раціонального харчування, зокрема, молока – на 40%, м'яса – на 52%, яєць – на 24 %, плодів і винограду – на 62 %¹;

3) забезпечення продовольчої безпеки гарантується державою в особі її компетентних органів, а не якимись окремими фізичними чи юридичними особами. Для досягнення необхідного стану продовольчої безпеки держава створює систему державних органів та інституцій, за допомогою яких здійснює комплекс заходів організаційно-правового, економічного, соціального та іншого характеру;

4) основним принципом гарантування продовольчої безпеки має виступати самозабезпечення – тобто здатність, насамперед, аграрного сектору нашої держави, а також суміжних галузей економіки забезпечити виробництво необхідної кількості продуктів харчування та продовольства рослинного і тваринного походження встановленого нормативними документами (зокрема, ДСТУ) рівня якості та безпеки. Яскравими прикладами реалізації цього принципу на національному рівні є такі держави, як США і Франція, які мають 100% самозабезпечення продовольством²;

5) безперешкодний фізичний та економічний доступ різних категорій населення до продуктів харчування у необхідній кількості, асортименті, а також встановленого прийнятими стандартами та нормами рівня якості і безпеки. На сьогодні показники, які визначають економічну доступність продовольства, характеризуються критичним значенням. Протягом більше десяти років у нашій державі спостерігається одноманітне жирово-вуглеводне харчування переважної більшості населення (особливо таких соціально незахищених верств населення, як пенсіонери, інваліди). Показники, які характеризують споживання окремих груп продуктів

¹ Статівка А.М. Організаційно-правові питання соціального розвитку села в Україні: монографія /А.М. Статівка. – Х.: Право, 2007. – С. 28.

² Баб'як В.М. Продовольча безпека України в контексті глобальної продовольчої безпеки / В.М. Баб'як, Н.М. Василець // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України. – 2010. – № 2. – С. 47.

харчування населенням України і визначають рівень її продовольчої безпеки, знизилися до критичної межі. Так, наприклад, рівень споживання м'яса в Україні на 70% нижчий, ніж у Франції та США, і на 65% – ніж у Німеччині¹. Про стан так званого прихованого голоду свідчить дефіцит у раціоні основних макро- та мікроелементів. Однією з причин погіршення економічної доступності для населення продовольства можна назвати низький рівень заробітних плат та інших доходів.

На сучасному етапі аграрне право як галузь права повинна відобразити ті процеси, які відбуваються в аграрному секторі економіки нашої держави, сприяти поліпшенню умов у сфері виробництва якісної конкурентоспроможної продукції, відповідати як вимогам та специфіці розвитку АПК України, так і вимогам розвитку ринкових відносин. У зв'язку з цим у ньому виникають та формуються нові самостійні інститути. Право громадян на продовольчу безпеку, що впливає зі змісту ст. 3 і 48 Конституції України – важливий суб'єктивний чинник, що обумовлює формування механізму державно-правового забезпечення суб'єктивного права громадян на продовольчу безпеку, створення системи безпеки, що формується на вимогах чинного законодавства, як юридичної бази формування самостійного інституту аграрного права. Отже, на сьогодні є всі підстави стверджувати, що сукупність норм, які регулюють відносини у сфері забезпечення продовольчої безпеки України, становить самостійний інститут аграрного права. Дана теза підтримується і у спеціальній літературі². Ці норми складають собою цілий блок нормативно-правових актів різної юридичної сили та галузевої належності. До них належать і Конституція України, і Закони України «Про основи національної безпеки України», «Про

¹ Баб'як В.М., Василець Н.М. Продовольча безпека України в контексті глобальної продовольчої безпеки / В.М. Баб'як, Н.М. Василець // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України. – 2010. – № 2. – С. 47.

² Шумов А.Ю. Необхідність модернізації аграрного законодавства в Україні / А.Ю. Шумов // Стан та перспективи розвитку аграрного права: матер. міжнар. наук.-теорет. конф., присв. 80-річчю акад. В.З.Янчука, Київ, 26-27 травня 2005 р. / під ред. В.М.Єрмоленка, В.І.Курила. – К.: Магістр – XXI сторіччя, 2005. – С. 127.

державний матеріальний резерв» від 24 січня 1997 р., № 51/97-ВР¹, і галузеві аграрно-правові Закони «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року», «Про державну підтримку сільського господарства України», «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 23 грудня 1997 р., № 771/97-ВР², «Про зерно та ринок зерна в Україні» від 4 липня 2002 р., № 37-IV³, «Про молоко та молочні продукти» від 24 червня 2004 р., № 1870-IV⁴, «Про насіння та садивний матеріал» від 26 грудня 2002 р., № 411-IV⁵, а також низка інших нормативно-правових актів, в тому числі і підзаконних. Між тим істотним недоліком в правовому регулюванні відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки є відсутність спеціального закону «Про продовольчу безпеку України». Тут доцільно звернутися до зарубіжного досвіду. Наприклад, у Сполучених Штатах Америки Закон «Про продовольчу безпеку США» (The Food Security Act, 1985) було прийнято ще у 1985 році. В Україні до цього часу це питання лишається приводом для дискусій у Верховній Раді⁶. На сьогодні ж положення Конституції України та вказаних вище аграрно-правових та інших законів виступають лише підґрунтям, необхідною базою для правового забезпечення продовольчої безпеки нашої держави. Прийняття спеціального закону надасть відносинам у сфері забезпечення продовольчої безпеки більшої стабільності, а правовому регулюванню – ефективності. У цьому законі доцільно, по-перше, навести дефініції основних понять, таких як продовольча безпека, продовольча незалежність, продовольча криза, необхідний рівень виробництва продуктів харчування, життєво важливі продукти харчування та ін. По-друге, надати перелік внутрішніх й зовнішніх загроз національної продовольчої безпеки, встановити порядок їх моніторингу і прогнозування. По-третє, закріпити систему якісних критеріїв і кількісних показників такої

¹ Відом. Верховн. Ради України. – 1997. – № 13. – Ст. 112.

² Відом. Верховн. Ради України. – 1998. – № 19. – Ст. 98.

³ Відом. Верховн. Ради України. – 2002. – № 35. – Ст. 258.

⁴ Відом. Верховн. Ради України. – 2004. – № 47. – Ст. 513.

⁵ Відом. Верховн. Ради України. – 2003. – № 13. – Ст. 92.

⁶ Иоаннесян С.Л. Законодавча основа сільськогосподарської політики США: економіка, політика, ідеологія / С.Л. Иоаннесян, Є.С. Шершеньов. – М., 1998. – № 1. – С. 106.

безпеки, в тому числу критичних значень останніх. По-четверте, визначити коло суб'єктів продовольчої безпеки та закріпити їх компетенцію у вказаній сфері та ін.

До основних категорій продовольчої безпеки, на нашу думку, можна віднести принципи забезпечення продовольчої безпеки, її індикатори, критерії та загрози.

Вбачається, що основними принципами забезпечення продовольчої безпеки є наступні:

1) пріоритет прав і свобод людини і громадянина. Юридичною основою цього принципу є положення Конституції України, закріплені: у ст. 1, де Україну проголошено демократичною, соціальною і правовою державою; у ст. 3, де декларується, що людина, її життя і здоров'я, її безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави;

2) принцип самозабезпеченості, що має знаходити свій прояв у здатності аграрного сектору кожної держави самостійно забезпечувати своє населення необхідною для підтримання звичайної життєдіяльності кількістю якісних і безпечних продуктів харчування та продовольства, незалежно від зовнішніх поставок цього продовольства, в тому числі, за умови наявності будь-яких внутрішніх чи зовнішніх загроз;

3) гарантування продовольчої незалежності держави. Продовольча незалежність є одним із чинників, що забезпечують суверенітет держави. Відповідно до ст. 17 Конституції України захист суверенітету, забезпечення економічної безпеки (складовою якої є продовольча безпека) є найважливішими функціями держави, справою усього українського народу;

4) органічне поєднання і взаємодія імперативності правового захисту загальносуспільного інтересу, притаманної публічному праву, з принципами свободи особистості, автономії та непорушності права приватної власності, притаманних приватному праву, при забезпеченні продовольчої безпеки держави;

5) принцип продовольчої доступності для всіх категорій населення України. Даний принцип передбачає як фізичну, так і економічну доступність продовольства;

6) принцип якості та безпечності продовольства. Законодавство України розрізняє поняття якості і безпечності, це не тотожні категорії. Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» безпечність харчового продукту – це стан харчового продукту, що є результатом діяльності з виробництва та обігу, яка здійснюється з дотриманням вимог, встановлених санітарними заходами та/або технічними регламентами, та забезпечує впевненість в тому, що харчовий продукт не завдає шкоди здоров'ю людини (споживача), якщо він спожитий за призначенням. У цій же статті закріплено і поняття якості харчового продукту – це ступінь досконалості властивостей та характерних рис харчового продукту, які здатні задовольняти потреби (вимоги) та побажання тих, хто споживає або використовує цей продукт;

7) достатність та стабільність запасів продовольства. Створення спеціальних продовольчих запасів в Україні передбачено на законодавчому рівні. Зокрема, відповідно до ст. 1 Закону України «Про державний матеріальний резерв»¹ державний резерв як особливий державний запас матеріальних цінностей включає в себе, окрім іншого, запаси сировинних і продовольчих ресурсів для забезпечення стратегічних потреб держави. Запаси продовольчих ресурсів, передбачені цією нормою як необхідні для забезпечення стратегічних потреб держави, формують державний продовольчий резерв. Під стратегічними потребами держави слід розуміти потреби держави в запасах сировинних, матеріально-технічних та продовольчих ресурсів, необхідних для забезпечення національної безпеки держави, стабілізації її економіки та виконання першочергових робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

¹ Відом. Верховн. Ради України. – 1997. – № 13. – Ст. 112.

Законодавством передбачено і обсяги формування державного продовольчого резерву, які є економічно обґрунтованими та необхідними для забезпечення продовольчої безпеки нашої держави. Так, відповідно до п.п. 9.3.1. п. 9.3. ст. 9 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» Аграрний фонд з метою підтримки належного рівня продовольчої безпеки формує державний продовольчий резерв, який у розрізі окремих об'єктів державного цінового регулювання не може бути меншим 20% обсягів їх річного внутрішнього споживання;

8) забезпечення інтересів України у системі міжнародної продовольчої безпеки. Даний принцип передбачає розвиток таких напрямків державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки, як раціоналізація співвідношення експорту та імпорту сільськогосподарської сировини та продовольства; використання інструментів митно-тарифного регулювання для цілей забезпечення продовольчої безпеки держави, оперативне використання заходів торгового захисту при демпінговому, субсидованому чи стрімко зростаючому імпорту; захист прав та підтримка вітчизняних аграрних товаровиробників, які виробляють продукцію для формування державного продовольчого резерву; подолання або хоча б скорочення залежності вітчизняного агропромислового комплексу від імпорту машин, обладнання, технологій, інших ресурсів тощо;

9) інформаційне забезпечення стану продовольчої безпеки України. Стаття 50 Конституції України гарантує кожному право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість та безпечність харчових продуктів. Кожен має право на поширення такої інформації, вона ніким не може бути засекречена та ін.

Принципи забезпечення продовольчої безпеки знайшли своє відображення в міжнародних та внутрішньодержавних деклараціях, конституціях різних країн і в поточному законодавстві. Система принципів правового регулювання продовольчої безпеки не є сталою, вона перебуває у стані розвитку. При цьому вказані принципи можна вважати

міжгалузевими, оскільки і самі відносини у сфері забезпечення продовольчої безпеки є комплексними.

Індикатори продовольчої безпеки – це кількісна та якісна характеристика стану, динаміки і перспектив фізичної та економічної доступності харчових продуктів для всіх соціальних і демографічних груп населення, рівня та структури їх споживання, якості і безпечності продовольства, стійкості та ступеню незалежності внутрішнього продовольчого ринку, рівня розвитку аграрного сектору та пов'язаних з ним галузей економіки, а також ефективності використання природно-ресурсного потенціалу.

Проблема оцінювання та оптимізації стану продовольчої безпеки є одним із ключових завдань державної політики. Протягом останніх років ці питання опинилися у центрі уваги органів державної влади. Так, постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання продовольчої безпеки» від 5 грудня 2007 р., № 1379¹ було затверджено Методику визначення основних індикаторів продовольчої безпеки держави. Відповідно до положень цього нормативно-правового акту основними індикаторами, що характеризують стан продовольчої безпеки в Україні, є: добова енергетична цінність споживання (калорійність), забезпечення раціону людини основними видами продуктів харчування, достатність запасів зерна у державних ресурсах, фізична та економічна доступність продуктів, якість і безпечність харчової продукції, диференціація вартості харчування за соціальними групами, ємність і стійкість внутрішнього ринку окремих продуктів, продовольча незалежність за окремим продуктом, рівень розвитку агропродовольчої сфери. Саме ці показники можуть бути виміряні, і на цій основі стає можливим їх досить просте застосування в управлінні процесами забезпечення продовольчої безпеки.

Велике значення має визначення критеріїв і параметрів, що характеризують національні інтереси у продовольчій сфері та відповідають

¹ Офіц. вісн. України. – 2007. – № 93. – Ст. 48.

вимогам продовольчої безпеки. Критерії продовольчої безпеки – це граничне (порогове) значення індикатора, що є межею, поза якою продовольча ситуація у державі (регіоні) вважається небезпечною. Вказані критерії мають бути економічно обґрунтованими, нормативно визначеними на законодавчому рівні, насамперед у майбутньому законі України «Про продовольчу безпеку», і їх дотримання повинно бути загальнообов'язковим на всій території України для всіх суб'єктів продовольчої безпеки.

Державна стратегія національної продовольчої безпеки повинна також включати характеристику загроз продовольчої безпеки як сукупності наявних та потенційно можливих умов і факторів, що створюють небезпеку для життєво важливих інтересів особистості, суспільства й держави у продовольчій сфері і знижують рівень продовольчої безпеки. Загрози продовольчої безпеки можна класифікувати за різними ознаками:

- за територіальною ознакою вони класифікуються на два види: внутрішні (які можуть виникати всередині держави), і зовнішні (які можуть виникати поза межами нашої держави);

- за предметною ознакою загрози продовольчої безпеки можна поділити на загрози економічного (зміна ринкової кон'юнктури), політичного (воєнні дії), природного (стихійні лиха, епізоотії), організаційно-правового (недостатнє організаційне і фінансове забезпечення державних закупівель життєво важливих продуктів харчування, їх нераціональне використання), виробничо-технологічного (недотримання або порушення в процесі виробництва харчової продукції вимог щодо її якості, безпечності, екологічності), інформаційного (морально-психологічний вплив на споживача, впровадження в суспільну свідомість моделей споживання, які можуть являти собою шкоду для здоров'я, але відповідати інтересам виробника продукції) та іншого характеру.

З метою виявлення наявних та потенційно можливих внутрішніх та зовнішніх загроз механізм забезпечення продовольчої безпеки повинен включати також дієву систему моніторингу. Моніторинг продовольчої

безпеки – це комплексна система спостережень, збору, обробки, систематизації та аналізу інформації щодо виробництва продовольства, формування державного продовольчого резерву, управління запасами і їх використання, якості і безпечності харчових продуктів, споживання продовольства та харчування населення тощо. На основі отриманих в процесі моніторингу даних уповноважені суб'єкти продовольчої безпеки приймають відповідні рішення та здійснюють необхідний комплекс дій щодо забезпечення продовольчої безпеки регіону або держави в цілому.

Забезпечення продовольчої безпеки в Україні вимагає проведення системи організаційно-правових заходів, під якими слід розуміти комплекс дій економічного, правового, організаційно-управлінського характеру, що здійснюються компетентними органами державної влади та місцевого самоврядування шляхом використання правотворчої, правозастосовної та правоохоронної форм державного регулювання з метою гарантування державою фізичного та економічного доступу населення до продуктів харчування у кількості, асортименті, встановленого рівня якості та безпеки, необхідних для підтримання здоров'я та звичайної життєвої діяльності.

Систему організаційно-правових заходів забезпечення продовольчої безпеки, на нашу думку, мають складати наступні:

- 1) Прийняття закону України «Про продовольчу безпеку».

У цьому нормативно-правовому акті насамперед мають знайти закріплення дефініція продовольчої безпеки як правової категорії, її ознаки, критерії та загрози, а також засоби їх подолання. Він також повинен визначити функції та компетенцію органів державної влади щодо забезпечення продовольчої безпеки держави та її громадян. Необхідність розроблення законопроекту та в подальшому прийняття вказаного закону усвідомлюється й органами державної влади. Свідченням цього є наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про створення робочих груп з розробки законопроектів» від 13 травня 2011 р. № 177, яким передбачено створення робочих груп з розроблення проектів нормативно-

правових актів щодо сільського господарства та реформування земельних відносин в Україні. Зокрема, створено й робочу групу з розроблення проекту закону України «Про продовольчу безпеку України».

2) Стимулювання розвитку аграрного сектору економіки та державна підтримка аграрних товаровиробників.

Необхідною умовою забезпечення продовольчої безпеки нашої держави є ефективне функціонування аграрного сектора економіки України й розвиток основних галузей аграрного виробництва – тваринництва й рослинництва. Це має забезпечуватися активною, виваженою й послідовною державною аграрною політикою, спрямованою на розвиток сільського господарства, стимулювання аграрного виробництва з метою забезпечення аграрним сектором потреб всіх верств населення України у продовольстві та продуктах харчування рослинного і тваринного походження. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває такий захід, як державна підтримка аграрних товаровиробників.

У розвинутих державах сільському господарству, яке через специфічні умови виробництва є неконкурентоспроможним у порівнянні з іншими галузями економіки, надається суттєва державна підтримка. Наприклад, у Європейському Союзі витрати на підтримку фермерів складають близько 40% від собівартості продукції, а фермери Норвегії у розрахунку на 1 га рілля отримують 3,5 тис. дол.¹.

Аграрне законодавство України характеризується наявністю значної кількості законодавчих актів, які визначають основні засади державно-правового стимулювання аграрного сектора економіки, серед яких Закони України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 17 жовтня 1990 р., № 400-ХІІ², «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001-2004

¹ Дятлов В.В. Продовольственная безопасность в контексте международной интеграции / В.В. Дятлов, И.И. Медведкова, Н.А. Попова // Правове забезпечення економічного суверенітету держави в умовах міжнародної інтеграції: матеріали круглого столу (м. Донецьк, 23 листопада 2010 р.) / наук. ред. В.К. Мамутов; НАН України. Ін-т-т економіко-правових досліджень. – Донецьк: Ноулідж, 2010. – С. 11.

² Відом. Верховн. Ради України. – 1990. – № 45. – Ст. 602.

років» від 17 січня 2001р., № 2238-III¹, «Про державну підтримку сільського господарства України», «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року». Цей законодавчий блок закріплює концептуальні засади державно-правового стимулювання аграрного виробництва, але в ньому бракує чіткого понятійного апарату та механізму реалізації правових норм. Не одержало й досі легального визначення в законодавстві України й саме поняття «державна підтримка сільського господарства». Лише у ч. 2 ст. 1 Закону України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» від 9 лютого 2012 р., № 4391-VI², міститься визначення державної підтримки саме у сфері страхування сільськогосподарської продукції як надання сільськогосподарському товаровиробнику з державного бюджету в порядку, встановленому цим Законом, грошових коштів у вигляді субсидій для оплати частини страхового платежу (страхової премії), нарахованого за договором страхування.

3) Збереження державного сектору у сільському господарстві України.

Навіть в умовах ринкових відносин задля забезпечення інтересів всього суспільства під контролем держави мають залишатися певні галузі аграрного виробництва, діяльність в яких повинна здійснюватися саме державними сільськогосподарськими підприємствами. Державні сільськогосподарські підприємства – це, як правило, великі спеціалізовані виробничі комплекси, у яких за довгі роки налагоджений виробничий процес, склалася певна спеціалізація, виробляється високоякісна продукція рослинного і тваринного походження. На землях цих підприємств здійснюється підготовка молодих фахівців у сфері аграрного виробництва, створюються нові сорти сільськогосподарських рослин, виводяться нові породи сільськогосподарських племінних тварин, вирощуються лікарські та нарковмісні рослини для фармакології тощо. У зв'язку з цим, державі доцільно здійснити відповідні заходи щодо збереження державного сектору у

¹ Відом. Верховн. Ради України. – 2001. – № 11. – Ст. 52.

² Відом. Верховн. Ради України. – 2012. – № 41. – Ст. 491.

сільському господарстві та забезпечити державні сільськогосподарські підприємства відповідними замовленнями на спеціальну продукцію сільськогосподарського виробництва (нові сорти рослин, елітне насіння, племінні породи тварин та ін.), бо саме вони мають відповідну базу для реалізації національних програм у рослинництві та тваринництві. Це, в свою чергу, гарантуватиме вказаним суб'єктам аграрного виробництва стабільний дохід, а державі – продовольчу безпеку. Дана теза підтримується і у спеціальній літературі¹.

4) Екологізація аграрного виробництва та суворий контроль за якістю та безпекою сільськогосподарської продукції на всіх етапах її руху від виробника до споживача.

Конституція України у ст. 16 закріплює, що забезпечення екологічної безпеки, підтримання екологічної рівноваги на території України та збереження генофонду українського народу є обов'язком нашої держави. Екологічний аспект продовольчої безпеки полягає не тільки в забезпеченості населення держави відповідною кількістю продуктів харчування, але й у її якості та безпеці як для здоров'я людини, так і для навколишнього середовища.

Питання екологізації права і законодавства досліджувалися багатьма вченими, серед яких А.П. Гетьман, М.В. Шульга, В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, В.В. Петров, М.Я. Ващишин, І.А. Ігнат'єва, В.В. Круглов та ін. Однак дані дослідження стосуються або екологізації права й законодавства (здебільшого, земельного)², або економічних аспектів екологізації³, або господарської

¹ Курман Т.В. Правовое обеспечение хозяйственной деятельности государственных специализированных сельскохозяйственных предприятий: монографія / Т.В. Курман. – Х.: СПД-ФЛ Чальцев А.В., 2007. – С. 14-15; Корнієнко Г.С. Правове становище державних та комунальних сільськогосподарських підприємств / Г.С. Корнієнко // Актуальні питання аграрного права України: теорія і практика: моногр. / А.М. Статівка, В.Ю. Уркевич, В.М. Корнієнко та ін.; за ред. проф. А.М. Статівки. – Х.: Вид-во «ФІНН», 2010. – С. 211.

² Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: навч. та наук.-прак. посіб / В.І. Андрейцев. – К.: Знання-Прес, 2002. – 332 с.; Шульга М.В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях / М.В. Шульга. – Х.: Консум, 1998. – 224 с.; Ващишин М. Екологізація як принцип земельного законодавства України / М. Ващишин // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали XVII регіональної наук.-практ. конф.(м. Львів, 3-4 лютого 2011 р.). – Львів: Юрид. фак-т ЛНУ ім. І.Франка, 2011. – С. 218-219.

³ Поплавська Ж. Економічні аспекти екологізації / Ж. Поплавська, В. Поплавський // Вісник НАН України. – 2005. – №. 10. – С. 26-34.

діяльності в цілому¹. Відносини ж у сфері аграрного виробництва як предмет аграрного права мають певні, притаманні саме цій сфері, особливості, у зв'язку з чим питання екологізації набувають тут особливого змісту.

На сьогодні одним з визначальних, керівних принципів аграрного права стає принцип екологізації аграрного виробництва. Він має не лише теоретичний, але й практичний характер. Вбачається, що екологізацію аграрного виробництва можна визначити як спеціальний принцип аграрного права, що знаходить свій прояв у встановленні в аграрному законодавстві та практичній реалізації екологічних нормативів, вимог і приписів як уповноваженими державними органами, органами місцевого самоврядування, так і самими аграрними товаровиробниками у сфері ведення сільськогосподарської виробничої діяльності щодо захисту довкілля, екологічного використання природних ресурсів, а також виробництва якісної та екологічно безпечної сільськогосподарської продукції рослинного і тваринного походження. Отже, по-перше, екологізація аграрного виробництва має перешкоджати негативному впливу виробничих процесів на стан навколишнього середовища, а, по-друге, сприяти забезпеченню якості та безпечності продукції, що виробляється. Остання складова є визначально важливою у зв'язку з тим, що сільськогосподарська продукція – це, здебільшого, продукти харчування або продовольча сировина для їх виробництва. Враховуючи викладене, запровадження принципу екологізації аграрного виробництва в аспекті виробництва якісної та екологічно безпечної сільськогосподарської продукції вимагає здійснення низки правових, організаційно-управлінських та економічних заходів як державними органами, органами місцевого самоврядування, так і самими аграрними товаровиробниками. Не менш значущим є і соціально-виховний аспект, адже вкрай необхідним є формування в суспільстві світоглядної настанови

¹ Круглов В.В. Вопросы организационно-правового обеспечения экологизации производства / В.В. Круглов // Вопросы социального управления и права: Межвуз. сб. науч. тр. – Вып. 63. – Свердловск: УрГУ, 1978. – С. 36-40.

стосовно збереження довкілля та дбайливого ставлення до нього. Дана теза підтримується і у спеціальній літературі¹.

5) Сталий розвиток сільських територій.

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» однією із стратегічних цілей державної аграрної політики проголошено комплексний розвиток сільських територій та розв'язання соціальних проблем на селі. На сьогодні, поряд зі спадом виробництва, спостерігається демографічна криза на селі. Більше 14 тис. сіл – це села-привиди, села без населення, а у 34 тис. сільських поселень (20%) проживає від 1 до 10 осіб². Збереження і розвиток сільських територій, забезпечення повноцінного відтворення в них сільського населення не повинно залишитися лише нормою-декларацією, воно має дійсно стати головним пріоритетом аграрної політики України.

Слід погодитися з думкою А.М. Статівки про те, що подолання негативних явищ у соціальній сфері села потребує не тільки поліпшення всієї соціально-економічної діяльності на селі, узагальнення та застосування вітчизняного та зарубіжного досвіду у цій галузі, відповідного фінансового забезпечення, а й використання правових засобів. Ідеться не просто про правове забезпечення реалізації державою широкої системи соціальних заходів на селі, а, що головне, про соціальні стандарти, які мають становити сталу якісну основу для створення гідних умов праці, побуту, життя, відпочинку сільських мешканців³.

Державна соціальна політика на селі як складова аграрної політики має спрямовуватися на формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення економічних і соціальних інтересів сільського населення,

¹ Курман Т.В. Принцип екологізації аграрного виробництва в аспекті співвідношення аграрного, земельного та екологічного права / Т.В. Курман, О.М. Туєва // Співвідношення екологічного, природоресурсного, земельного та аграрного права: матеріали до круглого столу 9 грудня 2011 р. / За заг. ред. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги. – Х.: Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2011. – С. 146.

² Дятлов В.В. Продовольственная безопасность в контексте международной интеграции / В.В. Дятлов, И.И. Медведкова, Н.А. Попова // Правове забезпечення економічного суверенітету держави в умовах міжнародної інтеграції: матер. Круглого столу (м. Донецьк, 23 листопада 2010 р.) / наук. ред. В.К. Мамутов; НАН України. Ін-т-т економіко-правових досліджень. – Донецьк: Вид-во «Ноулідж», 2010. – С. 11.

³ Статівка А.М. Організаційно-правові питання соціального розвитку села в Україні: монографія / А.М. Статівка. – Х.: Право, 2007. – С. 5.

комплексний розвиток сільських територій, розвиток об'єктів соціальної інфраструктури, сучасних систем зв'язку, транспортного сполучення, житлово-комунального та водного господарства, шляхового будівництва.

Напрямки комплексного розвитку сільських територій закріплені у ст. 4 Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року». Це: відновлення, створення та забезпечення формування державного регулювання демографічних процесів сільського розвитку депресивних територій; наближення й вирівнювання умов життєдіяльності міського і сільського населення; формування комплексної системи підприємств, установ і організацій, які надаватимуть необхідні послуги сільському населенню; сприяння збільшенню зайнятості сільського населення шляхом державної підтримки підприємництва; сприяння підвищенню рівня доходів сільського населення та ін. Вказані заходи потребують не лише правової регламентації, але й реального механізму реалізації правових норм на практиці, належної інвестиційної та фінансової підтримки з боку держави.

б) Формування державного продовольчого резерву.

З метою забезпечення формування державного продовольчого резерву видається значна кількість відповідних нормативно-правових актів, зокрема таких, як: постанови Кабінету Міністрів України «Про закупівлю Аграрним фондом цукру до державного продовольчого резерву» від 10 листопада 2008 р., № 983¹, «Про закупівлю зерна до державного продовольчого резерву» від 18 лютого 2009 р., № 96², наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження форми форвардного біржового контракту» від 21 лютого 2008 р., № 77³ та ін. Отже, формування державного продовольчого резерву повинно здійснюватися під неослабним контролем держави. Ці відносини перебувають у сфері регулювання не приватного, характерного для ринкових відносин, а публічного права.

¹ Офіц. вісн. України. – 2008. – № 87. – Ст. 2914.

² Офіц. вісн. України. – 2009. – № 12. – Ст. 355.

³ Офіц. вісн. України. – 2008. – № 21. – Ст. 607.

Державний продовольчий резерв покликаний виконувати одночасно декілька функцій: 1) забезпечувальну, оскільки його існування має гарантувати забезпечення держави та її населення необхідною кількістю продовольства; 2) регулятивну, адже він виступає важелем підтримки рівноваги попиту та пропозиції і регулювання цін на організованому аграрному ринку у разі проведення Аграрним фондом товарних інтервенцій.

Розмір бюджетних коштів на придбання Аграрним фондом до державного продовольчого резерву окремих об'єктів державного цінового регулювання щорічно визначається законом України «Про Державний бюджет» на відповідний рік, а порядок їх використання, зокрема, встановлено у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на формування Аграрним фондом державного інтервенційного фонду, а також закупівлю матеріально-технічних ресурсів для потреб сільськогосподарських товаровиробників» від 23 червня 2010 р., № 503¹. Так, відповідно до п. 2 вказаного Порядку Міністерство аграрної політики та продовольства спрямовує бюджетні кошти Аграрному фонду для здійснення фінансових інтервенцій на організованому аграрному ринку, заставних, форвардних та ф'ючерсних закупівель об'єктів державного цінового регулювання. При цьому використання бюджетних коштів має здійснюватися Аграрним фондом з дотриманням таких вимог: 1) бюджетні кошти можуть спрямовуватися лише на наступні операції: а) фінансові інтервенції, які здійснюються відповідно до вимог Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України»; б) заставні, форвардні та ф'ючерсні закупівлі об'єктів державного цінового регулювання; в) за окремим рішенням Кабінету Міністрів України для закупівлі об'єктів державного цінового регулювання, не пов'язаних з державним ціновим регулюванням, та матеріально-технічних ресурсів для потреб сільськогосподарських товаровиробників на умовах і в обсягах, визначених таким рішенням. 2) усі

¹ Офіц. вісн. України. – 2010. – № 48. – Ст. 1577.

зазначені операції проводяться Аграрним фондом на Аграрній біржі.

3) Аграрний фонд має звітувати про обсяг використання бюджетних коштів, для чого ним щокварталу до 10 числа звітного періоду подається відповідна інформація Міністерству аграрної політики та продовольства України. Останнє, в свою чергу, подає Міністерству фінансів України звіт про використання бюджетних коштів в строк, установлений законодавством для фінансової звітності.

На сьогодні правове забезпечення формування Аграрним фондом державного продовольчого резерву засновано на великій кількості підзаконних нормативно-правових актів, а термін дії більшості із них обмежено певним проміжком часу (як правило, календарним роком чи маркетинговим періодом). Це ускладнює правозастосування у цій сфері та не сприяє стабільності регулювання відносин із формування державного продовольчого резерву. Тому для вдосконалення правового регулювання у даній сфері суспільних відносин необхідним вбачається розроблення та прийняття комплексного нормативно-правового акту, яким міг би стати закон «Про формування державного продовольчого резерву України» або окремий розділ закону «Про продовольчу безпеку». Дана пропозиція підтримується і у спеціальній літературі¹.

7) Формування та забезпечення ефективного функціонування інфраструктури аграрного ринку України. Однією з необхідних умов належного функціонування аграрного сектору економіки України є створення ринкової аграрної інфраструктури, яка, окрім іншого, покликана вирішувати питання збуту виробленої сільськогосподарської продукції рослинництва і тваринництва. У цьому напрямку на сьогодні вже зроблено певні кроки, зокрема, створено Аграрну біржу, на законодавчому рівні передбачено державну підтримку створення сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, надано можливість створення агроторгових

¹ Кудріна Ю.І. Деякі питання правового забезпечення формування Аграрним фондом державного продовольчого резерву / Ю.І. Кудріна // Науковий вісник Національного ун-ту біоресурсів і природокористування України: Серія «Право» / Ред. кол.: Д.О. Мельничук (голова) та ін. – К., 2011. – Вип. 165. – Ч. 1. – С. 92.

домів, проведення виставок та ярмарок сільськогосподарської продукції. Порівняно новим елементом аграрної ринкової інфраструктури є оптові ринки сільськогосподарської продукції, правовий статус яких визначає Закон України «Про оптові ринки сільськогосподарської продукції» від 25 червня 2009 р., № 1561-VI¹.

В аграрному праві важливе місце посідає інститут правового регулювання аграрного ринку (ринку сільськогосподарської продукції). Аграрний ринок характеризується специфікою не лише товару (сільськогосподарська продукція, сировина, продовольство), але й інших складових, зокрема, цілей, форм, методів функціонування тощо. Відповідно до п. 2.2. ст. 2 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» аграрний ринок являє собою сукупність правовідносин, пов'язаних з укладанням та виконанням цивільно-правових договорів щодо сільськогосподарської продукції.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що комплексне, системне запровадження усіх зазначених вище організаційно-правових заходів сприятиме підвищенню ефективності правового регулювання відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки нашої держави, а отже, як наслідок, забезпеченості населення України якісними й безпечними продуктами харчування на необхідному для нормальної життєдіяльності рівні. Це також надасть можливість аграрному сектору адекватно реагувати на кон'юнктуру продовольчого ринку, підвищити конкурентоспроможність аграрної продукції національних виробників та реалізувати експортний потенціал сільського господарства України.

¹ Відом. Верховн. Ради України. – 2009. – № 51. – Ст. 755.

1.2. Загальна характеристика правового регулювання продовольчої безпеки

У складі аграрного законодавства України існує низка нормативно-правових актів, що регламентують питання продовольчої безпеки та становлять основу її правового регулювання. Правове регулювання продовольчої безпеки можна визначити як упорядкування суспільних відносин щодо забезпечення продовольчої безпеки, що здійснюється державою за допомогою норм права. Охарактеризуємо приписи законодавства України щодо продовольчої безпеки.

Конституція України від 28 червня 1996 року¹ становить фундамент усієї національної правової системи й містить положення щодо продовольчої безпеки держави. Так, ст. 1 Основного закону визначає Україну як суверенну і незалежну, демократичну, соціальну, правову державу. Забезпечення економічної безпеки України (складником якої виступає продовольча безпека) є найважливішою функцією держави, справою всього Українського народу (ст. 17 Конституції). Стаття 48 Основного закону проголосила, що кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло, а згідно ст. 50 – кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена. Наведені конституційні положення щодо продовольчої безпеки надалі розвиваються у актах галузевого законодавства.

Важливе значення у правовому регулюванні продовольчої безпеки мають норми, що містяться в Законах України. Оскільки продовольча безпека є одним з визначальних складників національної безпеки України, то у ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р., № 964-IV² критичний стан з продовольчим забезпеченням

¹ Відом. Верховн. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Відом. Верховн. Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

населення визначено одним з основних загроз національній безпеці України, стабільності в суспільстві в економічній сфері на сучасному етапі. Закон визначає основними засадами внутрішньої продовольчої політики держави формування конкурентоспроможного агропромислового комплексу, збільшення його експортного потенціалу, гарантування продовольчої безпеки держави; забезпечення високого рівня якості сільськогосподарської продукції та продовольства, формування прозорого ринку відповідної продукції; перехід на європейську модель ринкового нагляду якості та безпеки продукції. Забезпечення продовольчої безпеки проголошено одним з основних напрямів державної політики з питань національної безпеки України в економічній сфері (ст. 8).

Поняття категорії «продовольча безпека» закріплено у п. 2.13. ст. 2 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р., № 1877-IV¹, де вона визначається як захищеність життєвих інтересів людини, яка виражається у гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності. Також у названому нормативному акті закріплено правові засади таких заходів державної підтримки сільського господарства, що впливають й на рівень продовольчої безпеки України, як державні аграрні інтервенції, державні заставні закупівлі зерна та інші, що здійснюються Аграрним фондом.

Державні аграрні інтервенції являють собою продаж або придбання сільськогосподарської продукції на організованому аграрному ринку з метою забезпечення цінової стабільності. Такі інтервенція поділяється на товарні та фінансові. Товарна інтервенція – продаж сільськогосподарської продукції при зростанні цін на організованому аграрному ринку понад максимальний рівень, що здійснюється з метою досягнення рівня рівноваги, у тому числі шляхом продажу товарних деривативів. Фінансова ж інтервенція це придбання сільськогосподарської продукції при падінні спотових цін на

¹ Відом. Верховн. Ради України. – 2004. – № 49. – Ст. 527.

організованому аграрному ринку нижче мінімального рівня, яка здійснюється з метою досягнення рівня рівноваги, у тому числі шляхом придбання товарних деривативів. Заставні закупівлі зерна здійснюються шляхом зарахування до державного інтервенційного фонду об'єкта державного цінового регулювання – предмета застави у разі, коли бюджетна позика та (або) плата за її використання не були погашені у строк, передбачений договором.

Згідно Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18 жовтня 2005 р., № 2982-IV¹ пріоритетність розвитку агропромислового комплексу та соціального розвитку села в національній економіці зумовлюється винятковою значущістю та незамінністю вироблюваної продукції сільського господарства в життєдіяльності людини і суспільства, потребою відродження селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури. А державна аграрна політика спрямована насамперед на досягнення такої стратегічної цілі, як гарантування продовольчої безпеки держави (ст. 2 Закону).

Непересічну роль у забезпеченні продовольчої безпеки України мають норми щодо накопичення державою різних видів матеріальних ресурсів, і передусім продовольчих. Так, згідно ст. 1 Закону України «Про державний матеріальний резерв» від 24 січня 1997 р., № 51/97-ВР² державний резерв є особливим державним запасом матеріальних цінностей, призначених для використання в цілях і в порядку, передбачених законом. У складі державного резерву створюється незнижуваний запас матеріальних цінностей (постійно підтримуваний обсяг їх зберігання). До складу державного резерву входять: (а) мобілізаційний резерв; (б) запаси сировинних, матеріально-технічних і продовольчих ресурсів для забезпечення стратегічних потреб держави; (в) запаси матеріально-технічних ресурсів для виконання першочергових робіт під час ліквідації наслідків

¹ Відом. Верховн. Ради України. – 2006. – № 1. – Ст. 17.

² Відом. Верховн. Ради України. – 1997. – № 13. – Ст. 112.

надзвичайних ситуацій та для виконання інших заходів, передбачених законодавством. Номенклатура матеріальних цінностей державного резерву і норми їх накопичення, в тому числі незнижуваного запасу, затверджуються Кабінетом Міністрів України. Державний матеріальний резерв є матеріальною основою забезпечення й гарантування продовольчої безпеки нашої країни. Згідно ст. 8 розглядуваного Закону поставка матеріальних цінностей до державного резерву і розміщення замовлень на їх поставку на підприємствах, в установах і організаціях незалежно від форм власності здійснюється в основному на підставі замовлень на поставку продукції для державних потреб з наступним відшкодуванням усіх витрат відповідальних зберігачів. Такі поставки регламентуються Законом України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» від 22 грудня 1995 р., № 493/95-ВР¹. У разі потреби для забезпечення виконання встановлених обсягів накопичення запасів державного резерву центральний орган виконавчої влади, що здійснює управління державним резервом (Державне агентство резерву України), приймає рішення про закупівлю матеріальних цінностей, у порядку, встановленому Законом України «Про здійснення державних закупівель» від 1 червня 2010 р., № 2289-VI².

У складі аграрного законодавства щодо забезпечення продовольчої безпеки окреме місце займають нормативні акти щодо безпечності та якості харчових продуктів. Стаття 1 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 23 грудня 1997 р., № 771/97-ВР³ визначає безпечність харчового продукту як його стан, що є результатом діяльності з виробництва та обігу, яка здійснюється з дотриманням вимог, встановлених санітарними заходами та (або) технічними регламентами, та забезпечує впевненість у тому, що харчовий продукт не завдає шкоди здоров'ю людини (споживача), якщо він спожитий за призначенням. Безпечний харчовий продукт – харчовий продукт, який не створює шкідливого впливу на здоров'я

¹ Відом. Верховн. Ради України. – 1996. – № 3. – Ст. 9.

² Відом. Верховн. Ради України. – 2010. – № 33. – Ст. 471.

³ Відом. Верховн. Ради України. – 1998. – № 19. – Ст. 98.

людини безпосередньо чи опосередковано за умов його виробництва та обігу з дотриманням вимог санітарних заходів та споживання (використання) за призначенням, а якість харчового продукту – ступінь досконалості властивостей та характерних рис харчового продукту, які здатні задовольнити потреби (вимоги) та побажання тих, хто споживає або використовує цей харчовий продукт.

Важливе значення в аспекті продовольчої безпеки має використання при виробництві сільськогосподарської продукції та продуктів харчування генетично-модифікованих організмів, оскільки їх застосування дозволяє підвищити врожайність сільськогосподарських культур. Відносини між органами виконавчої влади, виробниками, продавцями (постачальниками), розробниками, дослідниками, науковцями та споживачами генетично модифікованих організмів та продукції, виробленої за технологіями, що передбачають їх розробку, створення, випробування, дослідження, транспортування, імпорт, експорт, розміщення на ринку, вивільнення у навколишнє середовище та використання в Україні із забезпеченням біологічної і генетичної безпеки регламентуються Законом України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» від 31 травня 2007 р., № 1103-V¹. Згідно ст. 15 Закону, промислове виробництво та введення в обіг ГМО, а також продукції, виробленої із застосуванням ГМО, до їх державної реєстрації забороняється.

Відносини з підтвердження відповідності харчових продуктів вимогам щодо якості регламентується нормами Закону України «Про підтвердження відповідності» від 17 травня 2001 р., № 2406-III².

Згідно ст. 17 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р., № 4004-XII³ продовольча сировина, харчові продукти, а також матеріали, обладнання і

¹ Відом. Верховн. Ради України. – 2007. – № 35. – Ст. 484.

² Відом. Верховн. Ради України. – 2001. – № 32. – Ст. 169.

³ Відом. Верховн. Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

вироби, що використовуються при їх виготовленні, зберіганні, транспортуванні та реалізації, повинні відповідати вимогам санітарних норм і підлягають обов'язковій сертифікації. Підприємства, установи, організації та громадяни, які виробляють, зберігають, транспортують чи реалізують харчові продукти і продовольчу сировину, несуть відповідальність за їх безпеку для здоров'я і життя населення, відповідність вимогам санітарних норм. Питання безпечності продуктів рослинного і тваринного походження, у тому числі й тих, що реалізуються на агропродовольчих ринках, регламентуються Законом України «Про ветеринарну медицину» від 25 червня 1992 р., № 2498-ХІІ¹.

Неякісна та небезпечна продукція, у тому числі й харчові продукти, підлягає обов'язковому вилученню з обігу, правила щодо якого регламентуються Законом України «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» від 14 січня 2000 р., № 1393-ХІV².

Відносини з виробництва окремих видів сільськогосподарської продукції та продуктів харчування регламентуються низкою Законів України. Так, відносини щодо розведення, використання та охорони бджіл, виробництва, заготівлі та переробки продуктів бджільництва, ефективного використання бджіл для запилення ентомофільних рослин сільськогосподарського призначення, інших видів запилювальної флори, створення умов для підвищення продуктивності бджіл і сільськогосподарських культур, забезпечення гарантій дотримання прав та захисту інтересів фізичних і юридичних осіб, які займаються бджільництвом регулюються Законом України «Про бджільництво» від 22 лютого 2000 р., № 1492-ІІІ³.

Законом України «Про зерно та ринок зерна в Україні» від 4 липня 2002 р., № 37-ІV визначається державна політика щодо розвитку ринку зерна

¹ Відом. Верховн. Ради України. – 1992. – № 36. – С. 531.

² Відом. Верховн. Ради України. – 2000. – № 12. – Ст. 95.

³ Відом. Верховн. Ради України. – 2000. – № 21. – Ст. 157.

як пріоритетного сектора економіки агропромислового комплексу України. Закон спрямований на створення правових, економічних та організаційних умов конкурентоспроможного виробництва і формування ринку зерна для забезпечення внутрішніх потреб держави у продовольчому, насіннєвому та фуражному зерні, нарощування його експортного потенціалу.

Основні положення, що регулюють виробництво, реалізацію та використання насіння і садивного матеріалу сільськогосподарських, лісових, квітково-декоративних, а також лікарських рослин, на які затверджено державні стандарти, визначають правові відносини між виробниками та споживачами насіння і садивного матеріалу та охороняють їх права встановлюються Законом України «Про насіння і садивний матеріал» від 26 грудня 2002 р., № 411-IV¹.

Основні правові і організаційні засади забезпечення якості та безпеки риби, інших водних живих ресурсів, виготовленої з них харчової продукції для життя і здоров'я населення та запобігання негативному впливу на довкілля у разі вилову, переробки, фасування та переміщення через митний кордон України регламентуються Законом України «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них» від 6 лютого 2003 р., № 486-IV², а правові та організаційні основи забезпечення безпечності та якості молока і молочних продуктів для життя та здоров'я населення і довкілля під час їх виробництва, транспортування, переробки, зберігання і реалізації, ввезення на митну територію та вивезення з митної території України – Законом України «Про молоко та молочні продукти» від 24 червня 2004 р., № 1870-IV³.

Стратегічні загальнодержавні пріоритети у сфері забезпечення дітей грудного та раннього віку достатнім, високоякісним та безпечним дитячим харчуванням з метою реалізації конституційних прав дитини на достатній життєвий рівень, охорону здоров'я і життя, а також організаційні, соціальні

¹ Відом. Верховн. Ради України. – 2003. – № 13. – Ст. 92.

² Відом. Верховн. Ради України. – 2003. – № 15. – Ст. 107.

³ Відом. Верховн. Ради України. – 2004. – № 47. – Ст. 513.

та економічні засади державної політики у цій сфері визначені Законом України «Про дитяче харчування» від 14 вересня 2006 р., № 142-V¹. Право дітей на забезпечення достатнім, високоякісним та безпечним харчуванням є складником гарантованого Конституцією України права на достатній життєвий рівень та охорону здоров'я, а, отже, має забезпечуватися при гарантуванні продовольчої безпеки.

При характеристиці підзаконних нормативно-правових актів щодо продовольчої безпеки передусім слід назвати постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання продовольчої безпеки» від 5 грудня 2007 р., № 1379², адже вона безпосередньо торкається гарантування продовольчої безпеки. Названою постановою було затверджено Методику визначення основних індикаторів продовольчої безпеки, а також приписано:

- Міністерству охорони здоров'я визначати кожні п'ять років рекомендовані раціональні норми споживання основних продуктів у середньому на одну особу;

- Міністерству аграрної політики та продовольства, Міністерству соціальної політики і Державній службі статистики забезпечити в межах своїх повноважень подання Міністерству економічного розвитку і торгівлі щороку до 31 липня інформації, необхідної для розрахунку основних індикаторів продовольчої безпеки;

- Міністерству економічного розвитку і торгівлі готувати та оприлюднювати щороку до 1 вересня наступного періоду звіт про стан продовольчої безпеки України.

Методикою визначення основних індикаторів продовольчої безпеки встановлено, що індикатори, що характеризують стан продовольчої безпеки держави (регіону), розраховуються за такими основними групами харчових продуктів: хліб і хлібопродукти; картопля; овочі, баштанні; фрукти, ягоди і виноград; цукор; олія; м'ясо і м'ясопродукти; молоко і молокопродукти; риба

¹ Відом. Верховн. Ради України. – 2006. – № 44. – Ст. 433.

² Офіц. вісн. України. – 2007. – № 93. – Ст. 3405.

і рибопродукти; яйця. Індикаторами продовольчої безпеки є: 1) добова енергетична цінність раціону людини, що визначається як сума добутоків одиниці маси окремих видів продуктів, які споживаються людиною протягом доби, та їх енергетичної цінності (граничний (пороговий) критерій становить 2500 ккал на добу, при цьому 55 відсотків добового раціону повинно забезпечуватися за рахунок споживання продуктів тваринного походження); 2) забезпечення раціону людини основними видами продуктів, що визначається як співвідношення між фактичним споживанням окремого продукту та його раціональною нормою; 3) достатність запасів зерна у державних ресурсах, що визначається як співвідношення між обсягами продовольчого зерна у державному продовольчому резерві та обсягами внутрішнього споживання населенням хліба і хлібопродуктів у перерахунку на зерно (граничним (пороговим) критерієм для зазначеного показника вважається його 17-відсотковий рівень, що відповідає 60 дням споживання); 4) економічна доступність продуктів, що визначається як частка сукупних витрат на харчування у загальному підсумку сукупних витрат домогосподарств (граничним (пороговим) критерієм для зазначеного показника вважається його 60-відсотковий рівень); 5) диференціація вартості харчування за соціальними групами, що відстежується в динаміці та розраховується як співвідношення між вартістю харчування 20 відсотків домогосподарств з найбільшими доходами та вартістю харчування 20 відсотків домогосподарств з найменшими доходами; 6) ємність внутрішнього ринку окремих продуктів, що відстежується в динаміці та визначається у натуральному виразі як добуток споживання певного продукту та середньорічної чисельності населення; 7) продовольча незалежність за окремим продуктом, що визначається як співвідношення між обсягом імпорту окремого продукту у натуральному виразі та ємністю його внутрішнього ринку (граничним (пороговим) критерієм для зазначеного показника вважається його 30-відсотковий рівень).

Постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р., № 1158¹ було затверджено Державну цільову програму розвитку українського села на період до 2015 року. Основною метою Програми є забезпечення життєздатності сільського господарства, його конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринку, гарантування продовольчої безпеки країни, збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності.

Серед підзаконних нормативно-правових актів окремо виділяються ті з них, що визначають правовий статус та компетенцію органів державного регулювання у розглядуваній сфері. Тут передусім слід назвати Указ Президента України «Про Міністерство аграрної політики та продовольства України» 23 квітня 2011 р., № 500/2011². Згідно Положення, затвердженого цим Указом, Міністерство аграрної політики та продовольства України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Мінагрополітики України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації державної аграрної політики, політики у сфері сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави. До основних завдань названого Міністерства, окрім іншого, належить й формування та забезпечення реалізації державної аграрної політики, спрямованої на розвиток агропромислового комплексу та забезпечення продовольчої безпеки держави.

Важливе значення серед підзаконних нормативно-правових актів щодо продовольчої безпеки має постанова Кабінету Міністрів України «Про Аграрний фонд» від 6 липня 2005 р., № 543³. Згідно Положення про Аграрний фонд, затвердженого названим нормативно-правовим актом, Аграрний фонд є державною спеціалізованою бюджетною установою, уповноваженою реалізувати цінову політику в агропромисловому секторі

¹ Офіц. вісн. України. – 2007. – № 73. – Ст. 2715.

² Офіц. вісн. України. – 2011. – № 31. – Ст. 1326.

³ Офіц. вісн. України. – 2005. – № 27. – Ст. 1574.

економіки й належить до сфери управління Міністерства аграрної політики та продовольства України, є підзвітним і підконтрольним йому. Основними завданнями Фонду є: (а) проведення цінової політики в агропромисловому секторі економіки у межах, визначених законом; (б) виконання від імені держави функції кредитора на період дії режиму заставних закупівель окремих об'єктів державного цінового регулювання; (в) виконання бюджетних програм, визначених законом про Державний бюджет України на відповідний рік; (г) формування державного інтервенційного фонду об'єктів державного цінового регулювання виключно для здійснення товарних та фінансових інтервенцій на організованому аграрному ринку.

Зокрема, Аграрний фонд здійснює державні форвардні закупівлі зерна, що були введені постановою Кабінету Міністрів України «Про запровадження державних форвардних закупівель зерна» від 16 травня 2007 р., № 736¹. Згідно Порядку проведення державних форвардних закупівель зерна, що був затверджений названою постановою Уряду, державні форвардні закупівлі зерна здійснюються Аграрним фондом з метою формування державного інтервенційного фонду. Такі закупівлі передбачають придбання зерна у сільськогосподарських товаровиробників в установленій маркетинговий період за фіксованою ціною та на умовах авансового платежу у розмірі 50 відсотків його повної вартості на момент укладення форвардного біржового контракту. Постачання зерна згідно з контрактом здійснюється до 1 листопада, а остаточні розрахунки проводяться до 1 грудня поточного року.

Згідно Положення про Державне агентство резерву України, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 р., № 463/2011² назване агентство є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра економічного розвитку і торгівлі України і реалізація державну політику у сфері державного матеріального резерву. Основними

¹ Офіц. вісн. України. – 2007. – № 37. – Ст. 1486.

² Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1269.

завданнями Державного агентства резерву є: участь у формуванні та забезпечення реалізації державної політики у сфері формування, розміщення, зберігання, використання, поповнення та освіження (поновлення) запасів державного резерву; управління державним резервом; інформаційно-аналітичне, науково-методичне та нормативне забезпечення роботи з формування, розміщення, зберігання, використання, поповнення та освіження (поновлення) запасів державного резерву та ін.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку етикетування харчових продуктів, які містять генетично модифіковані організми або вироблені з їх використанням та вводяться в обіг» від 13 травня 2009 року № 468¹ з 01 липня 2009 року в Україні введено обов'язкове етикетування харчових продуктів, які містять генетично модифіковані організми обсягом понад 0,9 відсотка або вироблені із сільськогосподарської продукції, вміст генетично модифікованих організмів у якій становить понад 0,9 відсотка. Етикетування повинне проводитися виробником (постачальником) такої продукції із зазначенням відповідної інформації. У переліку складників харчового продукту після найменування кожного з тих, що містять генетично модифіковані організми чи вироблені з їх використанням, у дужках виконується напис «генетично модифікований», «містить генетично модифікований організм» або «вироблений з генетично модифікованого організму» із зазначенням найменування організму або до кожного такого складника робиться відповідна виноска. Напис виконується таким самим шрифтом, що і перелік складників. Для харчових продуктів, що містять один складник, напис «генетично модифікований», «містить генетично модифікований організм» або «вироблений з генетично модифікованого організму» із зазначенням найменування організму виконується на етикетці шрифтом розміру не менш як два міліметри. При цьому порядок етикетування не передбачає зазначення властивостей трансгенів, використаних при виробництві харчових продуктів.

¹ Офіц. вісн. України. – 2009. – № 37. – Ст. 1240.

Згідно з наказом Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Переліку харчових продуктів, щодо яких здійснюється контроль вмісту генетично модифікованих організмів» від 9 листопада 2010 р., № 971, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 13 грудня 2010 р. за № 1248/18543¹ контроль вмісту генетично модифікованих організмів здійснюється щодо сої, кукурудзи, картоплі, томатів, кабачків, дині, папайї, цикорію, цукрових буряків, ріпаку, льону, бавовни, пшениці, рису та продуктів, отриманих або виготовлених з їх використанням. У наказі окремо виділені продукти дитячого харчування та сировина для їх виготовлення, дієтичні та харчові добавки, виготовлені з використанням харчових продуктів, зазначених у цьому Переліку, а також закваски, дріжджові культури та продукти, що їх містять, щодо яких здійснюється контроль вмісту генетично модифікованих організмів.

Норми фізіологічних потреб населення України в основних харчових речовинах та енергії були затверджені наказом Міністерства охорони здоров'я України від 18 листопада 1999 р., № 272, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 2 грудня 1999 р. за № 834/4127². Цим нормативно-правовим документом затверджено добові потреби дитячого населення в білках, жирах, вуглеводах та енергії, мінеральних речовинах, вітамінах, добові енерговитрати дорослого населення для різних вікових груп та видів фізичної активності та інші, що використовуються при вирішенні питань продовольчої безпеки.

Оскільки, як зазначається в юридичній літературі, класифікація виступає засобом систематизації, передумовою наукового аналізу об'єкта, що вивчається³, здійснимо класифікацію розглянутих актів законодавства України. Отже, нормативно-правові акти щодо продовольчої безпеки України можна класифікувати на такі групи:

¹ Офіц. вісн. України. – 2010. – № 98. – Ст. 3506.

² Офіц. вісн. України. – 1999. – № 49. – Ст. 340.

³ Исаков В.Б. Юридические факты в советском праве / В.Б. Исаков. – М.: Юрид. лит., 1984. – С. 28.

1) за юридичною силою – на (а) закони та (б) підзаконні нормативно-правові акти;

2) за сферою суспільних відносин, на які поширюється дія нормативного акту – на акти: (а) загальної дії (регламентують загальні питання продовольчої безпеки); (б) що визначають правовий статус та компетенцію органів державного регулювання в галузі продовольчої безпеки; (в) що встановлюють вимоги щодо безпечності та якості сільськогосподарської продукції та харчових продуктів; (г) що встановлюють правила виробництва окремих видів сільськогосподарської продукції та продуктів харчування, (д) щодо формування державного матеріального резерву, державного інтервенційного фонду та ін.;

3) за територією дії – на акти, що діють (а) на всій території України та (б) на території певної адміністративно-територіальної одиниці (наприклад, розпорядження голови обласної державної адміністрації щодо формування продовольчих ресурсів відповідної області).

Як стверджують Н.І. Титова й А.А. Нацюк, аграрне законодавство – це комплексна галузь законодавства, що містить об'єднані внутрішньою спільністю нормативно-правові акти, правові норми яких регламентують виробничо-господарську й пов'язану з нею іншу діяльність сільськогосподарських організацій і земельні, трудові, майнові й організаційно-управлінські відносини, що складаються у сфері їх діяльності й утворюють органічний комплекс аграрних відносин¹. Звідси можна стверджувати, що у складі аграрного законодавства України сформувалася така підгалузь, як законодавство про продовольчу безпеку України. Дана підгалузь носить комплексний характер, включає до себе нормативно-правові акти різної спрямованості та юридичної сили, що містять норми щодо продовольчої безпеки.

¹ Титова Н.І. До поняття та характеристики аграрного законодавства України / Н.І. Титова, А.А. Нацюк // Держава і право: Зб. наук. пр.: Юрид. і політ. науки. – Вип. 11. – С. 395.

Незважаючи на наявність у складі аграрного права України значної кількості норм щодо продовольчої безпеки, вони «розкидані» по нормативно-правових актах різної юридичної сили, єдиний законодавчий акт у даній галузі суспільних відносин відсутній.

Щодо перспектив вдосконалення законодавства України про продовольчу безпеку, то слід підтримати думки вчених (Т.В. Курман, А.Ю. Тригуба та ін.) про необхідність прийняття спеціалізованого нормативного акту законодавчого рівня у цій сфері. Ним має стати закон України «Про продовольчу безпеку України», проект якого у даний час розробляється.

1.3. Правовідносини із забезпечення продовольчої безпеки

Відносини з виробництва сільськогосподарської продукції, її переробки і реалізації, а також продовольчої сировини здійснюються аграрними товаровиробниками і гарантуються Конституцією України з метою забезпечення права громадян на достатній життєвий рівень для себе і свої сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (ст. 48 Конституції України). Ці багатогранні і різноманітні відносини регулюються нормами аграрного та суміжних з ним галузей права (земельного, цивільного, трудового, адміністративного, фінансового та ін.). Внаслідок цього вони набувають характеру правовідносин.

Правовідносини, що складаються в процесі виробництва сільськогосподарської продукції і продовольства для забезпечення людиною свого життя і діяльності, є віссю, серцевиною комплексу аграрних правовідносин.

Рівень забезпечення суспільства продовольством в широкому розумінні цього слова, доступності продуктів харчування населення та забезпечення йому такої можливості (гарантія продовольчої безпеки) залежить від стану розвитку аграрних правовідносин. Звідси відносини із забезпечення продовольчої безпеки населення країни є одним із видів аграрних

правовідносин. Розглядувані відносини включають гарантії продовольчої захищеності держави від зовнішнього впливу, що залежать від стану, видів та обсягів внутрішніх ресурсів (земельних, майнових, трудових, основного капіталу), науково-технічного, протекціоністського, інвестиційного потенціалу тощо. Причому продовольча безпека повинна забезпечуватися правовим регулюванням як з точки зору виробництва сільськогосподарської продукції (а це здійснюється в основному за допомогою приватно-правових норм), так і з точки зору задоволення потреб населення в продуктах харчування в необхідній кількості та якості по цінах не вище імпортих аналогів з урахуванням встановленого державою прожиткового мінімуму, а також створення відповідних фондів для забезпечення незалежності держави від зовнішнього продовольчого впливу.

Важливою складовою багатогранних відносин із забезпечення продовольчої безпеки України є інвестиційні відносини. Саме інвестиції як джерело фінансування аграрного виробництва є передумовою ефективної діяльності галузі та стабільного забезпечення населення продуктами харчування. Обсяги інвестування в основний капітал сільського господарства багато в чому визначають рівень продовольчої безпеки¹.

Доцільно при цьому визначити якісний та кількісний зв'язок продовольчої безпеки з обсягом виробництва продовольства, інвестиціями в основний капітал аграрних товаровиробників з рівнем життя населення. На наш погляд, ці складові є визначальними критеріями продовольчої безпеки країни.

Сьогодні в період становлення ринкових відносин в аграрному секторі необхідно розробити і прийняти державну інвестиційну стратегію на основі існуючого виробничого, кадрового і технологічного потенціалу, а також з урахуванням стану життя і потреб населення країни.

¹ Про інвестиційну діяльність: Закон України від 18.09.1991 р., № 1560-ХІІ // Відом. Верховн. Ради України. – 1991. – № 47. – Ст. 646.

Звідси необхідно посилити роль і значення відносин, що регулюються публічно-правовими нормами. Для цього державним органам регулювання агропромислової сфери та продовольчої системи України необхідно розробити і запровадити нормативно-правові акти з визначенням пріоритетних сфер фінансування аграрного сектора. Стратегія інвестиційної політики, а відповідно й інвестиційні правовідносини, повинні конструюватися з урахуванням: а) наявності основних фондів в аграрному секторі; б) наявністю кваліфікованих кадрів; в) наявності технологічної бази і необхідності прийняття заходів по розвитку вітчизняного машинобудування сільськогосподарської техніки та інших засобів сільськогосподарського виробництва; г) визначення потреб населення в сільськогосподарській продукції (продовольстві) з чіткими максимальними і мінімальними ціновими її параметрами.

В Україні традиційно фінансування інвестування в основний капітал аграрного сектора здійснювалося головним чином за рахунок внутрішніх джерел. Напевне, і в подальшому вони будуть відігравати вирішальну роль, не дивлячись на незначну активізацію іноземного капіталу. Але вона настільки мала, що в статистичних збірниках по інвестиціях навіть відсутні відповідні дані, коли йдеться про іноземні інвестиції.

Не менш важливими в порівнянні з інвестиційними у правовому забезпеченні продовольчої безпеки України є земельні відносини, що формуються в аграрному секторі у відповідності із земельною реформою. У розвинутих країнах надання земельних ділянок у приватну власність у більшості випадків призвело до збільшення виробництва і споживання сільськогосподарської продукції. Одержавши земельні ділянки, селяни збільшили виробництво в першу чергу для власного споживання (тобто самозабезпечення) сільськогосподарської продукції, яка є головним складником продовольчої безпеки.

Забезпечення продовольством міського населення в зв'язку з недостатністю його купівельної спроможності збільшилося незначною

мірою. Це дає можливість зробити висновок, що продовольча безпека населення прямо залежить від обсягів виробленої сільськогосподарської продукції, цінової політики в аграрному секторі на сільськогосподарську продукцію, в першу чергу, продукти харчування та інших факторів (якості, доступності тощо).

Великого значення в забезпеченні продовольчої безпеки країни набувають відносини з протекціонізму, що спрямовані на захист вітчизняних товаровиробників від зарубіжних постачальників продовольства. Протекціонізм полягає в установленні більш високого («обмежувального») імпортного мита на окремі види продовольства або застосування імпортних обмежень.

Заходи протекціонізму сприяють поліпшенню фінансового стану вітчизняних товаровиробників, що в основному досягається за рахунок перерозподілу на їхню користь частини доходів завдяки відносному підвищенню внутрішніх цін на ту продукцію, яку потрібно захищати і яка виробляється в країні.

Протекціонізм – це могутня зброя для захисту вітчизняного товаровиробника. Проте не слід забувати, що ця «зброя» одночасно проти зовнішніх конкурентів і внутрішніх споживачів, користуватися нею слід обережно. При цьому не слід забувати, що Україна – частина світової економічної системи і не може приймати самостійно односторонні рішення, адже це може призвести до її міжнародної ізоляції. Все повинно вирішуватися в комплексі у відповідності з вимогами міжнародного права та укладених міжнародних угод. Говорячи про зовнішній протекціонізм як важливу складову правовідносин із забезпечення продовольчої безпеки країни не слід забувати і про внутрішній протекціонізм, тобто захист вітчизняного товаровиробника на внутрішньому ринку. Якщо застосування протекціонізму в міжнародних відносинах – це засіб протистояння факторам економічної дестабілізації внесеної зовні, то внутрішній – надійний засіб підтримання нормального стану міжрегіональних відносин в країні.

В системі правовідносин по забезпеченню продовольчої безпеки в законодавстві, що їх регулює, слід передбачити й інші заходи захисту вітчизняного товаровиробника. Як вже зазначалося, правовідносини із забезпечення продовольчої безпеки по своїй правовій природі є комплексними, тому і вирішувати цю проблему треба комплексно, на основі посилення державного втручання в проблеми, пов'язані з формуванням правовідносин з матеріально-технічного забезпечення, дотування, субсидування, в процесі формування цін на основні види продуктів харчування, в розумному співвідношенні їх з купівельною спроможністю населення тощо.

Для вдосконалення правового регулювання правовідносин в сфері забезпечення продовольчої безпеки країни необхідний комплексно-інтеграційний підхід з урахуванням особливостей виробничих процесів, умов праці та ін. Виробничі процеси в сільському господарстві залежать від природних чинників з яскраво вираженим сезонним та циклічним характером. Сільське господарство є специфічної галуззю суспільного виробництва у порівнянні з промисловістю та сферою послуг. Воно пов'язане з використанням землі та інших природних ресурсів, а це позначається на особливостях сільського господарства, формуванні фінансових ресурсів, розвитку інноваційних процесів. Земля є головним засобом виробництва, вона не амортизується, а значить і не бере участі у формуванні собівартості продукції. Разом з цим, різний рівень природної її родючості і місцезнаходження сприяє утворенню диференційованого прибутку.

Особливістю відносин в аграрному секторі, що відбивається і на правовідносинах із забезпечення продовольчої безпеки країни, слід визначити й залежність сільськогосподарського виробництва від природних явищ, що викликає необхідність створення як на підприємстві, так і в державі в цілому соціальних, натуральних (насінного, фуражного) та інших стратегічних фондів (запасів) на випадок неврожаю, повені, засухи та інших непередбачуваних, не прогнозованих явищ. Ці фонди повинні бути за своїм

обсягом та видом продовольства недоторканими і періодично, у встановленому законом порядку, оновлюватись. Регулювання відносин по їх формуванню, використанню та оновленню носить суворо обов'язків характер, а тому їх регулювання здійснюється імперативними (публічно-правовими) нормами. Адже в АПК саме сільськогосподарське виробництво продукції і сировини, їх переробка та реалізація значною мірою визначаються природно-кліматичними умовами, що посилює невизначеність щодо отримання в майбутньому продовольства, необхідного для створення умов щодо самозабезпечення ним країни та захищеності її від зовнішньої залежності. Саме на можливість захищеності населення від ризиків відсутності сільськогосподарської продукції в майбутньому і розраховані правовідносини по створенню фондів недоторканих запасів.

Світовий та вітчизняний досвід свідчать, що виробництво сільськогосподарської продукції, її обсяги та якість, самозабезпечення населення життєзабезпечувальними продуктами харчування, необхідними для забезпечення продовольчої безпеки країни, прямо пропорційно залежить від умов проживання і праці сільського населення. Само воно є основним трудовим потенціалом країни по виробництву продовольства (продуктів харчування), іншої сільськогосподарської продукції та сировини для промисловості. В Україні прийнята низка (більше десяти) нормативних актів різної юридичної сили, які регулюють відносини соціальної сфери села. На жаль, як довела практика, більшість з них носять декларативний характер, і на сьогоднішній день фактично не виконані з причини відсутності фінансової підтримки з боку держави. Тому Кабінет Міністрів України 19 вересня 2007 року прийняв постанову «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року», якою передбачив впровадження та виконання основних соціальних стандартів та нормативів у сільській місцевості для забезпечення соціального розвитку села¹.

¹ Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року: постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 р., № 1158 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 73. – Ст. 2715.

Специфіка і особливості правовідносин із забезпечення продовольчої безпеки України обумовлюються й суб'єктним складом, його різноманітністю і формами власності, на яких базується діяльність товаровиробників по виробництву аграрної товарної продукції (продовольства).

Однією із особливостей розглядуваних правовідносин є й те, що в одній і тій же сфері вони можуть мати як горизонтальний, так і вертикальний характер з більш питомою вагою регулятивного впливу на відносини по формуванню стратегічних продовольчих фондів та запасів продовольства, визначення прожиткового мінімуму населення та купівельної його спроможності.

Будь-які правовідносини, у тому числі й із забезпечення продовольчої безпеки України, виникають й існують при наявності низки необхідних елементів. Вони складаються між визначеними суб'єктами стосовно благ, що становлять об'єкти цих правовідносин.

Суб'єктами або учасниками правовідносин, що аналізуються, є: сільськогосподарські підприємства, інші юридичні та фізичні особи, які є сільськогосподарськими товаровиробниками – суб'єкти аграрного господарювання, їх члени та наймані працівники, а також юридичні та фізичні особи, які не займаються виробництвом сільськогосподарської продукції і не здійснюють господарської діяльності, але виконують регулятивні та в обмеженому обсязі управлінські функції у сфері забезпечення продовольчої безпеки країни – органи державної влади і управління, органи місцевого самоврядування і держава як спеціальний суб'єкт міжнародних аграрних та тісно пов'язаних з ними відносин, що торкаються забезпечення продовольчої безпеки України.

Отже, виробниками товарної сільськогосподарської продукції є суб'єкти аграрного права незалежно від форми власності на якій вони базуються та організаційно-правової форми. Суб'єктом аграрного права може бути особа, яка: а) за своїми властивостями фактично може бути носієм

юридичних прав та обов'язків; б) реально здатна брати участь у правовідносинах маючи властивості суб'єкта права в силу юридичних норм. Тобто вони володіють відповідною аграрною правосуб'єктністю. Нею володіють усі юридичні особи, їх об'єднання та фізичні особи – підприємці, а також особисті селянські господарства в частині виробництва, переробки і реалізації надлишків товарної сільськогосподарської продукції.

Досить детально характеристику та класифікацію, з якою слід погодитися, виробників товарної сільськогосподарської продукції викладено в підручнику «Аграрне право України»¹. Класифікацію сільськогосподарських підприємств, що здійснюють виробництво, первісну переробку і реалізацію сільськогосподарської продукції, як правило, проводять залежно від форми власності, від способу утворення (заснування) та формування статутного капіталу, залежно від кількості працюючих та обсягу валового доходу від реалізації продукції.

Так, наприклад, в залежності від форм власності, в Україні можуть створюватися різні аграрні товаровиробники. В основі діяльності приватних підприємств лежить право фізичної особи на землю у вигляді виділеної їй земельної частки (паю) і іншого майна, необхідного для сільськогосподарського виробництва. Приватно-орендні підприємства крім власності на земельну ділянку в ході господарювання бере в оренду землю у інших суб'єктів (фізичних чи юридичних осіб-власників чи у держави або територіальної громади). Таке підприємство може також брати в оренду і відповідне майно. Вони одержали свій розвиток відповідно до перетворень в аграрному секторі, передбачених Указом Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки» від 3 грудня 1999 року. Відповідно до чинного законодавства існують державні й комунальні сільськогосподарські підприємства, що здійснюють виробництво, переробку і реалізацію сільськогосподарської продукції й діють на основі державної чи комунальної власності відповідно.

¹ Аграрне право України: підручник / за ред. В.М. Єрмоленка. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – С. 79-86.

У сфері продовольчої безпеки України функціонують також фермерські господарства (це форма підприємницької діяльності громадян із створенням юридичної особи, які виявили бажання виробляти товарну сільськогосподарську продукцію, займатися її переробкою та реалізацією з метою отримання прибутку на земельних ділянках, наданих їм для ведення фермерського господарства), сільськогосподарські кооперативи (юридична особа, утворена фізичними та/або юридичними особами, які є виробниками сільськогосподарської продукції, що добровільно об'єдналися на основі членства для провадження спільної господарської та іншої діяльності, пов'язаної з виробництвом, переробкою, зберіганням, збутом, продажем продукції рослинництва, тваринництва, лісівництва чи рибництва, постачанням засобів виробництва і матеріально-технічних ресурсів членам цього кооперативу, наданням їм послуг з метою задоволення економічних, соціальних та інших потреб на засадах самоврядування), особисті селянські господарства (це господарська діяльність, яка проводиться без створення юридичної особи фізичною особою індивідуально або особами, які перебувають у сімейних чи родинних відносинах і спільно проживають, з метою задоволення особистих потреб шляхом виробництва, переробки і споживання сільськогосподарської продукції, реалізації її надлишків та надання послуг з використанням майна особистого селянського господарства, у тому числі й у сфері сільського зеленого туризму) та ін.

Як безсуб'єктних, так і безоб'єктних правовідносин не буває. Отже, слід розглянути такий елемент правовідносин із забезпечення продовольчої безпеки, як їх об'єкт.

Згідно з положеннями загальної теорії права під об'єктом правовідносин розуміють те, на що дані правовідносини спрямовані, певним чином впливають. Це у повній мірі відноситься і до правовідносин із забезпечення продовольчої безпеки. Об'єктом цих правовідносин є продовольство (як з точки зору сільськогосподарської продукції та її сировини взагалі, так і з питання забезпечення населення продуктами

харчування як в поточному (постійному), так і в майбутньому). Сільськогосподарська продукція визначається як продукція, що виробляється в сільському господарстві та включена до секції А «Продукція сільського господарства, лісового господарства та рибного господарства» Державного класифікатора продукції та послуг ДК 016:2010, затвердженого наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики «Про затвердження та скасування національних класифікаторів» від 11 жовтня 2010 р., № 457¹.

Продовольство – це не просто продукт першої необхідності, а найважливіший товар. Хто ним володіє, той і панує як в економіці, так і в політичній сфері. Тому проблема продовольчої безпеки завжди і на всіх етапах розвитку країни була і є головною і визначальною.

Зміст аграрних правовідносин із забезпечення продовольчої безпеки складають суб'єктивні права та обов'язки їх суб'єктів. Розглядаючи вказані правовідносини як єдність матеріального змісту і правової форми, можна розрізнити такі зв'язки: 1) зв'язок прав і обов'язків закріпленої правовою нормою моделі, що повинна обумовлювати реальну поведінку; 2) реальний зв'язок учасників правовідносин, який повинен відповідати моделі поведінки, закріпленій у відповідній нормі; 3) зв'язок реальної поведінки і моделі, яка знаходить своє вираження в здійсненні прав і виконанні обов'язків.

Таким чином, зміст правовідносин із забезпечення продовольчої безпеки країни становить єдність («сплав») матеріальних і юридичних чинників, що надають правовідносинам специфічного юридичного забарвлення.

Правовідносини із забезпечення продовольчої безпеки виникають і існують не спонтанно (не самі по собі), а у зв'язку з передбаченою законодавством можливістю виникнення обставин (ризиків) (залежних чи незалежних від волі людини) у зв'язку з якими країна може потрапити в

¹ Баланс-Бюджет. – 2010. – № 44.

продовольчу зовнішню залежність, кола вона з тих чи інших причин може втратити можливість самозабезпечення продовольством. Ці обставини є тими юридичними фактами, що також є елементами вказаних вище правовідносин. Проте не слід забувати, що життєві обставини стають юридичними фактами, лише коли їм такого значення надає законодавство.

Відносини із забезпечення продовольчої безпеки країни є досить тривалими, вони існують протягом всього часу існування країни у зв'язку з тим, що будь-яка з держав буде прагнути зберегти свою незалежність від зовнішнього негативного впливу. Тому виробництво в достатній кількості і якості продовольства в обумовлені строки та асортименті і є на наш погляд тим специфічним юридичним фактом, який притаманний правовідносинам із забезпечення продовольчої безпеки України.

У статті 17 Конституції України визначено, що захист економічної безпеки, складовою якої є продовольча безпека, є найважливішою функцією держави, справою всього Українського народу.

Звідси можна підсумувати, що правовідносини із забезпечення продовольчої безпеки України це врегульований нормами публічного і приватного права органічний комплекс суспільних відносин, що виникають між сільськогосподарськими товаровиробниками, фізичними особами (з одного боку) та іншими господарюючими суб'єктами, а також органами державної влади і управління, органами місцевого самоврядування з другого боку по виробництву продовольства (в тому числі продуктів харчування) своєчасно задовольняючих потреби споживачів з урахуванням їх купівельної спроможності по цінах не вище імпортних аналогів і відповідно з рівнем прожиткового мінімуму в обсягах необхідних для створення стратегічних (недоторканих) запасів продовольства і сировини (насінневого, фуражного та інших фондів) для забезпечення продовольчої безпеки України. Правовідносини із забезпечення продовольчої безпеки, як аграрні за своєю юридичною природою, володіють певними ознаками, які дають можливість визначити їх як специфічні правовідносини.

Викладене дозволяє виокремити наступні характеристики, що розкривають сутність правовідносин із забезпечення продовольчої безпеки:

1) продовольче самозабезпечення, що передбачає задоволення основної частини потреб у продовольстві і продуктах харчування за рахунок вітчизняного виробництва, що обумовлює незалежність держави у задоволенні базових потреб своїх громадян;

2) продовольча незалежність, що характеризується таким рівнем розвитку сільськогосподарського виробництва, коли продовольчий попит і безпека держави не залежить від імпорту основного для потреб громадян продовольства, окрім того яке не виробляється в країні або ж виробляється недостатньо;

3) доступність – задоволення попиту споживачів на продовольство, безперерйне його надходження у місця споживання у необхідних обсягах, асортименті та якості, що забезпечує можливість населення у межах своїх фінансових спроможностей купити ті чи інші продовольчі товари, а за наявності особистого підсобного господарства чи садово-дачної ділянки – виробити їх у своєму господарстві для задоволення власних потреб з можливістю реалізувати надлишки продукції на власним волевиявленням¹;

4) наявність сільськогосподарської продукції в обсягах прямо пропорційних до кількості населення по якості та в асортименті, задовольняючому його потреби.

Залежно від сфери, в якій виникають ті чи інші аграрні правовідносини, в тому числі й із забезпечення продовольчої безпеки країни, які акумулюють у собі виробництво, переробку і найбільш притаманну їм сферу реалізації (з метою забезпечення потреб в ньому населення, споживачів України) продовольства, їх можна поділити на внутрішні (внутрішньогосподарські) та зовнішні (зовнішньогосподарські).

¹ Див.: Гойчук О.І. Продовольча безпека: структура і рівні / О.І. Гойчук // Актуальні проблеми економіки. – 2003. – № 12 (30). – С. 120, 121.

Класифікація аграрних правовідносин на внутрішньо і зовнішньогосподарські досить повно викладена у аграрно-правовій літературі¹ і особливих розбіжностей в поглядах вчених не спостерігається, а тому ми коротко зупинимося на їх розгляді відповідно до забезпечення продовольчої безпеки.

Внутрішньогосподарські відносини із забезпечення продовольчої безпеки можна визначити як урегульований нормами аграрного права комплекс суспільних відносин, що виникають в процесу виробництва сільськогосподарської продукції (продовольства) з використанням земель, майна, праці та інших об'єктів, між сільськогосподарськими підприємствами та їх членами, структурними підрозділами, найманими працівниками, як між собою, так і підприємством в особі органів управління, реалізуючи свої суб'єктивні права і обов'язки в сфері виробництва та переробки сільськогосподарської продукції (продовольства) як для самозабезпечення (задоволення) власних потреб, так і суспільства (споживачів) країни в цілому. Тобто результат діяльності товаровиробників не є об'єктом споживання тільки працівниками цього товаровиробника, а вироблена продукція включається до єдиного суспільного загальнодержавного обсягу продовольства.

Найважливішою ознакою внутрішньогосподарських відносин є те, що вони не виходять за межі конкретного аграрного товаровиробника, при цьому його члени, наймані працівники, інші суб'єкти, що складають трудовий колектив, не втрачають своєї автономності і незалежності, а також суб'єктивних прав і обов'язків, але підкоряються при цьому волі всього колективу (людського субстрату) товаровиробника.

Зовнішньогосподарські відносини із забезпечення продовольчої безпеки країни – це комплекс суспільних відносин, врегульованих нормами аграрного та суміжних з ним галузей права, які виникають між

¹ Уркевич В.Ю. Проблеми теорії аграрних правовідносин: монографія / В.Ю. Уркевич. – Х.: Харків юридичний, 2007. – 496 с.

сільськогосподарськими товаровиробниками (суб'єктами аграрного господарювання) з одного боку та іншими видами господарюючих суб'єктів, фізичними особами, державою в особі її органів та органів місцевого самоврядування з приводу виробництва, переробки та реалізації сільськогосподарської продукції та сировини, в тому числі продуктів харчування, викликаних необхідністю самозабезпечення та забезпечення населення, споживачів країни необхідними харчовими продуктами, створенням їх запасів та умов по забезпеченню продовольчої безпеки країни в цілому.

Забезпечення продовольчої безпеки країни відповідно до внутрішніх та зовнішніх правовідносин полягає в гарантуванні населення країни продовольством за рахунок внутрішніх виробничих ресурсів, тобто досягнення аграрними господарюючими суб'єктами такого потенціалу сільськогосподарського виробництва (завдяки підбору робочої сили, насіння, дотримання правил обробітку сільськогосподарських полів тощо), при якому в критичній ситуації можна швидко підвищити кількість вироблюваного продовольства або ж забезпечити потреби населення запасам продукції, виробленої і переданої у попередні роки в спеціальні фонди.

Виробництво, переробка і реалізація сільськогосподарської продукції, продуктів харчування, а в цілому продовольства, здійснюється з основною метою самозабезпечення ними населення, споживачів та задоволення потреб держави у ньому в цілому. При цьому не можна забувати про те, що держава – це інструмент суспільства, покликаний найраціональніше і найдоцільніше використовувати ресурси цього суспільства з метою забезпечення максимально сприятливих умов життя кожному з його членів і здійснення заходів по збереженню цих ресурсів на майбутнє. Пояснити це можна тим, що людина перш за все повинна почувати себе більш менш ситою і бути впевненою в тому, що завтра не виникне проблема у пошуках хліба та інших найнеобхідніших продуктів харчування.

З урахуванням вищевикладеного, на думку автора, поділ правовідносин із забезпечення продовольчої безпеки країни можна провести з урахуванням сфери, в якій бере участь держава.

Так, відповідно до Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18 жовтня 2005 р., № 2982-IV¹ головною метою державної аграрної політики України є гарантування продовольчої безпеки. Правовідносини, в яких держава через свої органи виступає як гарант забезпечення продовольчої безпеки, можуть бути поділені на внутрішньодержавні та зовнішньодержавні.

Внутрішньодержавні – це суспільні відносини, урегульовані нормами аграрного, фінансового, земельного, трудового, адміністративного та інших галузей права, що виникають між державою в особі її органів влади та управління, а також органами місцевого самоврядування з одного боку та аграрними товаровиробниками незалежно від форми власності на якій вони базуються та організаційно-правової форми – з другого боку з приводу виробництва, переробки та реалізації продовольства в кількості та якості необхідній для самозабезпечення, забезпечення попиту споживачів у сільськогосподарській продукції по цінах, які дають можливість їх доступу до неї, а також для створення запасів продовольства кожним товаровиробником і державою в цілому.

Отже, внутрішньодержавні правовідносини із забезпечення продовольчої безпеки – це врегульовані нормами права суспільні відносини органів влади і управління держави з товаровиробниками країни, спрямовані на забезпечення населення продовольством за рахунок внутрішніх зусиль і ресурсів їм притаманний вплив внутрішньодержавного регулювання. Проте практика господарювання свідчить, що Україна неспроможна самотійно без співробітництва по імпорту з іншими державами, зарубіжними партнерами забезпечувати свої потреби в сільськогосподарській продукції, яка з будь-яких причин не виробляється або ж через настання непередбачуваних подій,

¹ Відом. Верховн. Ради України. – 2006. – № 1. – Ст. 17.

що позбавили можливості виробити необхідну кількість тієї чи іншої продукції з урахуванням її якості та виду. Боротьба з голодом визнана першочерговим завданням міжнародного економічного співробітництва держав, тому продовольча проблема належить до категорії глобальних, оскільки для її розв'язання недостатньо зусиль окремої держави, а потрібно добре налагоджене співробітництво світової спільноти, незалежно від суспільного та економічного розвитку окремих країн.

Незважаючи на глибоку і затяжну економічну й аграрну кризу, недосконале законодавство, наявність корупції, прорахунки в управлінні економікою, у сфері промислового і сільського виробництва Україна, вказує В.І. Семчик¹, стала поступово нарощувати свій економічний потенціал, збільшувати виробництво, розширювати зовнішньоекономічні зв'язки, експортно-імпортні операції, залучати в економіку вітчизняні та іноземні інвестиції.

Починаючи з 1993 року Україна взяла курс на становлення і розвиток правових відносин з країнами Європейського Союзу (ЄС) та Світової організації торгівлі (СОТ) по створенню багатосторонньої ліберальної і відкритої торгівлі сільськогосподарською та іншою продукцією на рівноправних засадах за умови чесної конкуренції. Вона прийняла низку заходів, спрямованих на адаптацію Законів України до законодавства ЄС, у відповідності з яким формує і укладає міжнародні договори. Врегулювання відкритих, прозорих і єдиних прав та обов'язків сторін під час укладання та виконання міжнародних договорів у сфері аграрної економіки і сільського господарства створює реальні сприятливі умови для збільшення вітчизняних та іноземних інвестицій у розвиток аграрної сфери і сільського господарства, створення сприятливих умов для експортно-імпортних зв'язків виробників сільськогосподарської продукції, її продовольчої тактик та стратегії.

¹ Інвестиційна діяльність у сільському господарстві: правові аспекти: монографія / за ред. В.І. Семчика. – К.: Юридична думка, 2008. – С. 56.

Більшість сучасних зарубіжних і українських дослідників проблеми продовольчої безпеки країни виділяють якісний і кількісний зв'язки продовольчої безпеки з виробництвом продовольства, інвестиціями в основний капітал сільськогосподарських товаровиробників і рівнем життя населення. На наш погляд ці складові є визначальними критеріями рівня продовольчої безпеки країни, її продовольчої тактики та стратегії.

Так, виділення пріоритетів державної інвестиційної стратегії визначає розвиток економіки та її складової продовольчої безпеки, тобто якщо сьогодні направити пріоритетний потік інвестицій на створення виробничих потужностей, обладнання, технологій, кадрів, наприклад, в галузь сільського господарства, то через 15-20 років Україна може стати основним виробником продовольства і аграрної сировини в світі.

В Україні традиційно фінансування інвестицій в основний капітал здійснювалося головним чином за рахунок внутрішніх джерел. Очевидно і в подальшому вони можуть відігравати вирішальну роль, не дивлячись на активізацію на залучення іноземного капіталу.

Приділяючи значну увагу цьому питанню Україна значно активізувала діяльність у формуванні міжнародних інвестиційних правовідносин із зарубіжними країнами.

Так, Україна 29 серпня 1959 р. уклала угоду з Республікою Молдова «Про сприяння та взаємний захист інвестицій»¹. 7 жовтня 1994 р. аналогічні угоди були укладені з Республікою Вірменія², а також 3 травня 1994 р. з Францією³. У цих угодах «договірні сторони» домовилися сприяти, захищати та створювати сприятливі умови для інвестицій та інвесторів однієї держави на території іншої договірної сторони. Кожна сторона заохочуватиме інвесторів іншої договірної сторони на здійснення інвестицій на своїй території відповідно до її законодавства та забезпечуватиме на своїй

¹ Зібрання чинних міжнародних договорів України. Т. 6, Книга перша. – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 1996. – С. 532.

² Там же. – С. 602.

³ Там же. – С. 509.

території режим та захист, рівноправний з режимом та захистом, що надається своїм інвесторам.

Зовнішньодержавні міжнародні договірні відносини Україна встановила і щодо вільної торгівлі в тому числі сільськогосподарською продукцією. Так, 9 січня 1995 року Угоду «Про вільну торгівлю» Україні уклала з Республікою Грузія¹. Аналогічна угода була підписана урядом України і Урядом Республіки Узбекистан². Сторони домовилися на взаємовигідних умовах і цінах у відповідності з обумовленими квотами про обмін зернових та волокна бавовнику, який в Україні з кліматичних та інших умов виробляється в недостатній для промисловості країни кількості. На взаємовигідних умовах наша держава 25 серпня 1995 р. уклала Угоду «Про торгівлю та економічне співробітництво» з державою Ізраїль³.

У світі все частіше виникають ситуації, вирішення яких неможливо без міжнародно-правового співробітництва. Це стосується не лише спроб вирішити глобальні проблеми сучасності (економічну, енергетичну тощо). До сфери міжнародно-правових відносин потрапляють усе більше питань, які раніше відносилися, як правило, до виключної внутрішньої компетенції держави. Отже, зростає роль і значення зовнішньодержавних правовідносин щодо виробництва, переробки та реалізації сільськогосподарської продукції.

Питання незадовільного стану матеріально-технічної бази сільського господарства, критичної забезпеченості товаровиробників сільськогосподарськими машинами (тракторами, комбайнами, мінеральними добривами і т.і.), занепаду вітчизняного машинобудування України вирішила покращити в результаті співробітництва з Азербайджанською Республікою, Республікою Білорусь, Республікою Вірменія, Грузією, Республікою Казахстан, Киргизькою Республікою, Республікою Молдова, Російською Федерацією, Республікою Таджикистан, Туркменістаном, підписавши 12

¹ Там же. – С. 643.

² Там же. – С. 658.

³ Там же. – С. 572.

квітня 1996 року¹ рішення про співробітництво в галузі забезпечення сільськогосподарською технікою агропромислових комплексів держав-учасниць співдружності. У цьому рішенні відображено, що Рада глав Співдружності Незалежних Держав доручає Міжнародній Раді керівників міністерств і відомств зі співробітництва в галузі машинобудування і Міжнародній раді з питань агропромислового комплексу розробити в тримісячний термін програму забезпечення сільськогосподарською технікою агропромислових комплексів держав-учасниць співдружності на 1996-2000 р.р. Але, як відомо, з різних причин зазначене рішення було виконано лише частково в тому числі і з участю суб'єктів інших держав.

Україна встановила правовідносини, що безпосередньо стосуються забезпечення продовольчої безпеки, з багатьма іншими державами Європи та світу. Отже, для більшості країн світу міжнародно-правове співробітництво в галузі виробництва продовольства давно перестало бути екзотичним і далеким від потреб практики господарювання, в тому числі і з участю суб'єктів інших держав.

Проведений аналіз правовідносин із забезпечення продовольчої безпеки країни підтверджує доцільність їх поділу на правовідносини внутрішньогосподарські й зовнішньогосподарські, внутрішньодержавні й зовнішньодержавні (міжнародні).

¹ Там же. – С. 670.

РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ТА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

2.1. Організаційно-правове забезпечення продовольчої безпеки

Забезпечення і гарантування продовольчої безпеки держави як стратегічна ціль державної аграрної політики визначено Законом України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18 жовтня 2005 р., № 2982-IV¹. На сьогодні продовольча безпека гарантується передусім на державному рівні шляхом створення відповідних правових та соціально-економічних умов. Необхідність саме публічно-правового регулювання у цій сфері обумовлена, перш за все тим, що сільське господарство як основа забезпечення безпеки не є фінансово самодостатньою галуззю народного господарства.

Важливе значення в процесі реалізації нормативних положень у сфері продовольчої безпеки держави належить її організаційно-правовому забезпеченню, як невід'ємному елементу державно-правового регулювання, що передбачає наявність узгоджених організаційно-правових структур органів держави та інших інституцій, наділених відповідними управлінськими повноваженнями, що притаманні публічно-правовим відносинам щодо забезпечення продовольчої безпеки на національному, регіональному, місцевому і галузевому рівні. Саме правова організація забезпечення безпеки, за словами професора В. І. Андрейцева, є центральною ланкою впровадження нормативно-правових вимог, норм і нормативів у цій сфері у систему відповідних правовідносин. Вона надає цілеспрямованості, послідовності діяльності структурно-організаційних форм, визначає методи такої діяльності, особливості їх застосування на різних стадіях процесу забезпечення безпеки, де правова форма не тільки юридично фіксує статус

¹ Відом. Верховн. Ради України. – 2006. – № 1. – Ст. 17.

різноманітних органів, але й визначає форми реалізації ними вимог чинного законодавства і координатора реалізації правових ідей, який надає правовим приписам реального стану «життєвого циклу»¹.

Проблема продовольчої безпеки є складною і багаторівневою, а тому має розглядатися і вирішуватися на різних взаємопов'язаних та взаємоузгоджених ієрархічних рівнях. Основою для їх розмежування та класифікації можна визначити специфічні інтереси окремої групи суб'єктів, які зумовлені унікальними рисами й відмінностями підходів до забезпечення продовольчої безпеки. Суб'єкти кожного рівня мають свої специфічні завдання й засоби їх вирішення щодо формування і реалізації заходів із забезпечення продовольчої безпеки.

На міжнародному (глобальному) рівні суб'єктами забезпечення продовольчої безпеки виступає міжнародна спільнота в особі міжнародних організацій. Процес інтеграції національних економік у світову систему об'єктивно зумовлюється поєднанням специфічних для кожної країни чинників продовольчої безпеки, особливостями національних економічних інтересів та відмінностями різних країн у підходах до забезпечення продовольчої безпеки².

Специфіка забезпечення продовольчої безпеки на національному рівні зумовлюється різницею економічних і політичних інтересів країн з найрозвинутішим агропромисловим виробництвом, що володіють природними перевагами при виробництві сільськогосподарської продукції, з одного боку, і країн з менш сприятливими для агропромислового виробництва природно-кліматичними умовами, обмеженими ресурсами сільськогосподарського виробництва або ринками, що формуються (зокрема країн з перехідною економікою), – з іншого. Поняття продовольчої безпеки на рівні окремої держави, на відміну від загальносвітового рівня, тісно

¹ Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки: навч. та наук.-практ. посіб. / В.І. Андрейцев – К.: Знання-Прес, 2002. – С. 137.

² Приходько О.М. Державне регулювання продовольчої безпеки на національному рівні / О.М. Приходько // Наукова періодика України / Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського // Електрон. ресурс: режим доступу: www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/dtr/du/2009_3/files/DU309_44.pdf.

пов'язане з поняттям продовольчої незалежності (самозабезпечення), стану захищеності задоволення потреб у продовольстві за рахунок необхідного рівня власного виробництва.¹ Суб'єктами гарантування національної продовольчої безпеки в Україні є Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки та оборони України та центральні органи виконавчої влади, що несуть відповідальність за формування і реалізацію державної політики, створення ефективної координації діяльності суб'єктів щодо забезпечення стабільності економічного розвитку, формування та підтримку необхідного стратегічного запасу продовольства і приведення у відповідність попиту і пропозиції на внутрішньому ринку продовольства.

Суб'єктами регіонального (місцевого) рівня виступають місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які реалізують на підвідомчій території єдину державну політику у сфері продовольчої безпеки з урахуванням місцевих умов та здійснюють узгоджені з відповідними центральними органами державної влади заходи, спрямовані на забезпечення продовольчої безпеки. Регіональна політика у даній сфері впливає як на місцевий рівень, так і на загальнодержавний рівень забезпечення продовольством. Основним завданням на регіональному рівні, на відміну від національного, є формування та розподілення продовольчих ресурсів на відповідній території по всіх категоріях населення для забезпечення їх життєдіяльності та розвитку не нижче необхідного мінімуму та відповідної якості.

Особливе місце в організаційно-правовому забезпеченні продовольчої безпеки займає місцеве самоврядування, яке ґрунтується на принципових засадах, сформульованих у Всесвітній Декларації місцевого самоврядування, що була схвалена Комітетом Міністрів країн Ради Європи у 1985 р. і ратифікована Україною 15 липня 1997 р. та Європейській хартії про місцеве самоврядування, що прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 р. та

¹ Шкаберін В.М. Державне регулювання забезпечення продовольчої безпеки в Україні: дис... канд. наук з держ. упр. 25.00.02 / Володимир Миколайович Шкаберін / Національна академія держ. управління при Президенті України; Харківський регіональний ін-т держ. управління. – Х., 2006. – С. 214.

ратифікована Верховної Радою України 15 липня 1997 р. В руслі даного підходу принципи формування органів місцевого самоврядування в Україні, сферу їх відання та повноваження визначає розділ IX Конституції України¹. Цей основний нормативно-правовий акт в питаннях місцевого самоврядування є досить гнучким політико-правовим документом. Визначаючи концептуальні основи місцевого самоврядування в Україні, Конституція чимало питань його становлення і розвитку залишає для врегулювання окремими законами, зокрема, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., №280/97-ВР² та Законом України «Про Автономну Республіку Крим» від 17 березня 1995 р., № 95/95-ВР³. Згідно з ними місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Відповідно до ст.ст. 140 та 143 Конституції України територіальні громади сіл, селищ, міст мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України, управляти майном, що є в комунальній власності, об'єднувати на договірних засадах кошти аграрних товаровиробників, розташованих на відповідній території з коштами інших підприємств, установ, організацій, населення, а також бюджетними коштами для будівництва, реконструкції, ремонту й утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, шляхів місцевого значення, сховищ та підприємств щодо переробки сільськогосподарської продукції для задоволення попиту в ній населення, торгівельних підприємств, організацій (ринків, ярмарок тощо), а також вирішують інші питання, пов'язані з забезпеченням продовольчої безпеки України.

Вищенаведений вертикальний критерій поділу суб'єктів у сфері забезпечення продовольчої безпеки, з метою більш повного дослідження

¹ Відом. Верховн. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Відом. Верховн. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

³ Відом. Верховн. Ради України. – 1995. – № 11. – Ст. 69.

всієї організаційно-правової системи, необхідно доповнити їх поділом за правовою природою на органи загальної та спеціальної компетенції. До державних органів влади загальної компетенції належать: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки України, місцеві органи державної виконавчої влади.

Верховна Рада України виступає єдиним законодавчим органом, який в межах повноважень, визначених Конституцією й законами України, визначає засади державної політики щодо забезпечення продовольчої безпеки, формує законодавчу базу у цій сфері, затверджує правові акти міжнародного характеру по даним питанням, здійснює регулювання експорту та імпорту продовольства.

Президент України є главою держави (ст. 102 Конституції України), Головою Ради національної безпеки і оборони України, виступає гарантом державного суверенітету та додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина й здійснює загальне керівництво щодо забезпечення продовольчої безпеки України.

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади, відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 07 жовтня 2010 р., №2591-VI¹, забезпечує: державний суверенітет та економічну самостійність України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, зокрема проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, структурно-галузевої політики; розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку; проведення політики у сферах охорони здоров'я; контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади та виконує інші повноваження, спрямовані на забезпечення продовольчої безпеки країни. Також пріоритетні завдання Уряду в сфері забезпечення продовольчої безпеки визначено у Програмі діяльності

¹Відом. Верховн. Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.

Кабінету Міністрів України «Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток», яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2008 р. за № 1107¹, серед яких забезпечення ефективного функціонування агропромислового комплексу, продовольчої безпеки і продовольчої незалежності країни, підвищення експорту продукції у цій сфері, а також розвиток сільської місцевості.

Спеціальним органом державної влади, якій координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки (у тому числі й продовольчої), є Рада національної безпеки і оборони України (ст. 107 Конституції України). Базовим нормативним актом, що визначає її функції і компетенцію, є Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 р., №183/98-ВР². Відповідно до цього нормативного акту у сфері забезпечення продовольчої безпеки на Раду покладені такі повноваження, як: визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення продовольчої безпеки; розроблення проектів нормативних актів з відповідних питань; удосконалення системи забезпечення продовольчої безпеки, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері; здійснення координації та контролю діяльності органів виконавчої влади з організації захисту населення, забезпечення його життєдіяльності, охорони життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів.

Не менш важливою ланкою в системі державних органів загальної компетенції у сфері забезпечення продовольчої безпеки виступають місцеві державні адміністрації як органи місцевої виконавчої влади. До повноважень місцевих державних адміністрацій у царині продовольчої безпеки за Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р., № 586-XIV³ відносяться: здійснення на відповідних територіях державного контролю за додержанням виробниками продукції стандартів, технічних

¹ Офіц. вісн. України. – 2008. – № 98. – Ст. 3245.

² Відом. Верховн. Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

³ Відом. Верховн. Ради України – 1999. – № 20-21. – Ст.190.

умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією, додержанням санітарних і ветеринарних правил; реалізація регіональних науково-технічних програм, упровадження нових екологічно безпечних технологій, підвищення технічного рівня виробництва і якості продукції та ін.

Сьогодні до структури спеціально уповноважених органів державної влади у сфері формування та забезпечення продовольчої безпеки входять Міністерство аграрної політики та продовольства України, Державна інспекція сільського господарства України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Аграрний фонд, Міністерство охорони здоров'я України, Державна санітарно-епідеміологічна служба України, Державне агентство рибного господарства України, Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України та Державне агентство резерву України, що проводять єдину державну політику у досліджуваній сфері та здійснюють координацію і контроль діяльності щодо питань, пов'язаних із формуванням продовольчої безпеки. Охарактеризуємо їх правовий статус.

Головним органом у системі спеціалізованих центральних органів влади з питань забезпечення продовольчої безпеки держави та державної аграрної політики є Міністерство аграрної політики та продовольства України, правове становище якого визначається Положенням про Міністерство аграрної політики та продовольства України, затвердженим Указом Президента України від 23 квітня 2011 р., № 500/2011¹. Основним завданням Мінагрополітики визначено формування та забезпечення реалізації державної аграрної політики, спрямованої на розвиток агропромислового комплексу та забезпечення продовольчої безпеки держави.

Відповідно до покладених на нього завдань та повноважень щодо забезпечення у достатній мірі населення країни якісним та безпечним продовольством, можна виокремити наступні функції Міністерства аграрної політики та продовольства:

¹ Офіц. вісн. України. – 2011. – № 31. – Ст. 1326.

1) організаційно-правова, що виявляється у визначенні пріоритетних напрямів, стратегії та механізмів розвитку у відповідних сферах та галузях; запровадженні системи ведення органічного сільського господарства, організації впровадження екологічно безпечних для людини і довкілля методів та заходів щодо захисту рослин; забезпеченні проведення моніторингу внутрішнього і зовнішнього аграрного та продовольчого ринку, створенні і забезпеченні постійного функціонування системи інформаційного забезпечення діяльності оптових ринків сільськогосподарської продукції; забезпеченні реалізації державної політики у сфері стандартизації та метрології;

2) нормотворча – здійснення нормативно-правового забезпечення у визначених сферах та галузях, зокрема затвердження: нормативно-технічної документації; порядку реєстрації й ведення реєстру ароматизаторів та харчових добавок; положення про центральні галузеві дегустаційні комісії з оцінки якості продукції; ветеринарно-санітарних вимог та правил; програм вибіркового ветеринарно-санітарного та фітосанітарного контролю товарів у процесі їх обігу; переліку харчових продуктів тваринного й рослинного походження, дозволених до продажу на агропромислових ринках; параметрів безпеки необроблених харчових продуктів рослинного й тваринного походження; порядку проведення оцінки якості м'ясо-молочних продуктів; порядку проведення перевірки виконання вимог щодо харчових продуктів; узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до компетенції Мінагрополітики України, розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України;

3) аналітична – здійснення аналізу діяльності та прогнозування розвитку галузей агропромислового виробництва з урахуванням їх зонального розміщення, кон'юнктури аграрного та продовольчого ринку, а також необхідності насичення продовольчого ринку продуктами

вітчизняного виробництва; аналізує стан наповнення регіональних запасів продовольства;

4) регулятивна – здійснення державного регулювання основних ринків сільськогосподарської продукції;

5) стимулююча – здійснення заходів щодо: економічного стимулювання виробників харчової продукції, спрямування їх діяльності на розв'язання завдань, пов'язаних із забезпеченням потреб населення в продуктах харчування та насиченням продовольчого ринку харчовими продуктами вітчизняного виробництва; розвитку інфраструктури аграрного та продовольчого ринку, зокрема, біржового ринку, оптових ринків сільськогосподарської продукції, сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, кредитних спілок, страхових компаній, виставок, ярмарків тощо;

6) контролююча – забезпечення контролю за якістю та безпечністю сільськогосподарської продукції, діяльністю оптових ринків сільськогосподарської продукції;

7) координаційна функція відображується у координації роботи щодо складання міжрегіональних балансів попиту і пропозиції основних видів сільськогосподарської продукції та продуктів її переробки.

Мінагрополітики України у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими органами державної влади, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, а також з органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, підприємствами, установами, організаціями.

У межах своїх повноважень, на основі й на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України Міністерство видає накази, організовує і контролює їх виконання. Накази Мінагрополітики України є обов'язковими для виконання

центральноними органами виконавчої влади, їх територіальними органами та місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами.

Спеціальним державним органом у системі органів виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, зокрема, у процесі забезпечення продовольчої безпеки, є Державна інспекція сільського господарства України, що створена на підставі Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р., № 1085/2010¹. Відповідно до Положення про Державну інспекцію сільського господарства України, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 р., № 459/2011², інспекція є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України. Основними завданнями Держсільгоспінспекції України є реалізація державної політики у сферах здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі та внесення на розгляд Міністра пропозицій щодо формування державної політики у зазначених сферах.

Держсільгоспінспекція України з метою забезпечення продовольчої безпеки відповідно до покладених на неї завдань:

1) організовує та здійснює державний нагляд (контроль) за: якістю та безпечністю сільськогосподарської продукції (у сфері додержання закупівельними, переробними, торговельними підприємствами і організаціями правил торгівлі, реалізації і зберігання плодоовочевої продукції, готує експертні висновки; формуванням державних і регіональних ресурсів сільськогосподарської продукції; додержанням вимог стандартів, технічних умов, інших нормативних документів, пов'язаних з якістю та

¹ Офіц. вісн. України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.

² Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1265.

безпечністю сільськогосподарської продукції, наявністю генетично модифікованих організмів під час її заготівлі, зберігання, переробки, переміщення територією України та здійснення експортно-імпорتنих операцій підприємствами всіх форм власності); дотриманням заходів біологічної і генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів у відкритих системах на підприємствах, в установах і організаціях агропромислового комплексу;

2) забезпечує видачу дозвільних документів, сертифікатів, ліцензій, передбачених законодавством;

3) здійснює сертифікацію насіння і садивного матеріалу сільськогосподарських рослин, призначених для реалізації на території України та міжнародної торгівлі з видачею сертифікату Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), та сертифікату Міжнародної асоціації з контролю за якістю насіння (ІСТА);

4) організовує та координує роботу з: проведення сертифікації зернових складів на відповідність послуг із зберігання зерна та продуктів його переробки; проведення державного моніторингу ринку сільськогосподарської продукції і сировини; виконання цільових програм заходів, спрямованих на виробництво радіологічно безпечної сільськогосподарської продукції;

5) забезпечує проведення експертизи свіжої та переробленої сільськогосподарської продукції;

6) здійснює представництво інтересів України у міжнародних організаціях, зокрема Міжнародній асоціації з контролю за якістю насіння (ІСТА), в Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), у Міжнародній раді по зерну та інших міжнародних організаціях та ін.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Держсільгоспінспекції України, обговорення найважливіших напрямів її діяльності у Держсільгоспінспекції України може утворюватися колегія у складі Голови Держсільгоспінспекції України (голова колегії), першого

заступника та заступника Голови Держсільгоспінспекції України, визначених посадових осіб Мінагрополітики України. У разі потреби до складу колегії Держсільгоспінспекції можуть входити керівники структурних підрозділів цієї інспекції України, а також у встановленому порядку інші особи. Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом видання відповідного наказу Держсільгоспінспекції України.

Державне агентство резерву України (Держрезерв України) є центральним органом виконавчої влади, основним завданням якого є реалізація державної політики у сфері формування державного матеріального резерву. Формування державного резерву відіграє вагомий роль у гарантуванні продовольчої незалежності держави та її спроможності власними потужностями долати перешкоди шляхом надання державної підтримки окремим галузям народного господарства, підприємствам, установам і організаціям з метою стабілізації економіки у разі тимчасових порушень термінів постачання важливих видів сировини і паливно-енергетичних ресурсів, продовольства, виникнення диспропорції між попитом і пропонуванням на внутрішньому ринку тощо. Відповідно до Положення про Державне агентство резерву України, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 р., № 463/2011¹, Держрезерв України здійснює: (а) управління державним резервом; (б) забезпечення роботи з формування, розміщення, зберігання, використання, поповнення та поновлення запасів державного матеріального резерву; (в) планування щорічних обсягів поставок матеріальних цінностей до державного резерву; (г) провадить вибір постачальників та укладає державні контракти (договори) на поставку матеріальних цінностей; (д) здійснює за рішенням Кабінету Міністрів України заходи зі стабілізації ринку стратегічно важливих видів продукції в разі виникнення диспропорції між попитом і пропонуванням на внутрішньому ринку та (е) виконує інші повноваження, спрямовані на реалізацію поставлених перед ним завдань.

¹ Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1269.

Міністерства економічного розвитку і торгівлі України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики економічного і соціального розвитку, цінової, промислової, інвестиційної, зовнішньоекономічної політики, державної політики у сфері торгівлі, державної регіональної політики, державної політики з питань розвитку підприємництва, технічного регулювання та захисту прав споживачів, а також міжвідомчої координації з питань економічного і соціального співробітництва України з Європейським Союзом, правовий статус якого визначений Положенням про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, затвердженим Указом Президента України від 31 травня 2011 р., № 634.¹ Згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про деякі питання продовольчої безпеки» від 5 грудня 2007 р., № 1379², саме на Міністерство економічного розвитку і торгівлі покладено завдання по оприлюдненню щороку звіту про стан продовольчої безпеки України, використовуючи індикатори продовольчої безпеки за основними групами харчових продуктів.

Окреме місце у системі забезпечення продовольчої безпеки країни займають органи управління продовольчої служби Державної пенітенціарної служби, який визначено Положенням про організацію продовольчого забезпечення у Державній кримінально-виконавчій службі України на мирний час, затвердженого наказом Міністерства юстиції України 8 червня 2012 р. за № 850/5³. До їх основних завдань віднесено забезпечення підпорядкованих їм установ продовольством, технічними засобами та майном, якісним і своєчасним харчуванням засуджених, осіб, узятих під варту, курсантів та слухачів навчальних закладів, що належать до сфери управління Державної пенітенціарної служби.

Суб'єктами організаційно-правового забезпечення формування та реалізації продовольчої безпеки, виступають також: Аграрний фонд України,

¹ Офіц. вісн. України. – 2011. – № 41. – Ст. 1666.

² Офіц. вісн. України. – 2007. – № 93. – Ст. 3405.

³ Офіц. вісн. України. – 2012. – № 55. – Ст. 2215.

який з метою забезпечення продовольчої безпеки населення формує державний інтервенційний фонд (ст. 9 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р., № 1877-IV¹); Аграрна біржа, до предмету діяльності якої входить організація біржових торгів з придбання та продажу об'єктів державного цінового регулювання для потреб державного продовольчого резерву та здійснення інших заходів з ціллю підвищення рівня продовольчої безпеки²; Державна митна служба України, яка відповідно до Положення, затвердженого Указом Президента України від 12 травня 2011., № 582/2011, вживає разом з іншими органами виконавчої влади заходів до недопущення переміщення через митний кордон України товарів, які не відповідають вимогам якості та безпеки³; Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів, яка у межах своєї компетенції здійснює державний нагляд за додержанням технічних регламентів, стандартів, норм і правил⁴; правоохоронні органи що ведуть боротьбу із злочинністю та забезпечують захист населення у випадку продовольчої небезпеки; суди загальної юрисдикції, які здійснюють судочинство у справах про злочини, що завдають шкоду національній безпеці України; виробники сільськогосподарської продукції та продовольства, які забезпечують виробництво якісних і безпечних продуктів для споживачів; підприємства торгівлі харчовими продуктами, діяльність яких спрямована на гарантування територіальної і фізичної доступності продовольства.

Окремо слід підкреслити значення у забезпеченні продовольчої безпеки громадян, інтересам і правам яких Конституція України надає перевагу, порівняно з іншими учасниками правових відносин, виходячи з пріоритету загальнолюдських цінностей. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3 Конституції

¹ Відом. Верховн. Ради України. – 2004. – № 49. – Ст. 527.

² Про створення Аграрної біржі: постанова Кабінета Міністрів від 26.12.2005 р., № 1285 // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 52. – Ст. 3321.

³ Положення про Державну митну службу України: затверджене Указом Президента України від 12.05.2011 р., № 582/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 37. – Ст. 1514.

⁴ Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів: затверджене указом Президента України від 13.04.2011 р., № 465/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1271.

України). Громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення (ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р., №393/96-ВР)¹. Через звернення громадян втілюється у життя один із конституційних принципів – участь громадян в управлінні державними та громадськими справами й контролю за законністю діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, забезпеченням прав і свобод громадян². Отже, привертаючи увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах діяльності, що становлять загрозу продовольчій безпеці, громадяни виконують функцію самозабезпечення продовольством власних потреб, а також здійснюють інші заходи, визначені законодавством, щодо забезпечення індивідуальної та загальної національної продовольчої безпеки.

Підсумовуючи викладене можна зробити висновок, що ефективна діяльність такої розгалуженої та багатокількісної системи суб'єктів гарантування продовольчої безпеки та досягнення позитивних результатів у досліджуваній сфері, можливе лише за умов формування її організаційно-правового забезпечення на основі чітко визначених цілей та принципів здійснення єдиної державної політики шляхом поєднання організаційних, координаційних, нормотворчих, контролюючих, регулятивних, аналітичних та інших функцій усіх суб'єктів на підставі взаємної відповідальності, взаємозалежності та узгодженості їх діяльності.

¹ Відом. Верховн. Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

² Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гарашук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2010. – С. 67.

2.2. Правове регулювання державної підтримки вітчизняних сільськогосподарських товаровиробників як засобу забезпечення продовольчої безпеки

Відповідно до чинного законодавства одним із основних пріоритетів державної аграрної політики є державна підтримка сільськогосподарських товаровиробників, шляхом концентрації державних ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку, формування сприятливої цінової, фінансово-кредитної, страхової, податкової та бюджетної політики, забезпечення раціональних внутрішньогалузевих і міжгалузевих економічних відносин¹.

Статтею 4 Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18 жовтня 2005 р., № 2982-IV закріплено, що шляхами реалізації основних пріоритетів державної аграрної політики є: (а) розвиток системи державної підтримки сільськогосподарського виробництва з урахуванням вимог Світової організації торгівлі та міжнародних зобов'язань України стосовно аграрного сектору, зокрема запровадження механізмів державної підтримки страхування ризиків у сільському господарстві, (б) створення та функціонування сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів; (в) розвиток довготермінового кредитування інноваційних проектів, створення системи іпотечного кредитування сільськогосподарських товаровиробників; (г) удосконалення системи підтримки доходів сільськогосподарських товаровиробників шляхом запровадження дотацій державного і місцевих бюджетів на утримання маточного поголів'я тварин, посівів стратегічно важливих видів сільськогосподарських культур; (д) збільшення фінансової підтримки господарств у регіонах з несприятливими для ведення сільського господарства природно-кліматичними умовами; (е) удосконалення податкової політики в аграрному секторі з метою оптимізації податкового навантаження та посилення стимулюючої функції податків; (є) розвиток

¹ Див.: Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18.10.2005 р., № 2982-IV // Відом. Верховн. Ради України. – 2006. – № 11. – Ст. 17.

фінансово-кредитних механізмів зокрема тих, що передбачають удосконалення часткової компенсації кредитних ставок у разі значного підвищення облікових ставок, формування фонду кредитної підтримки сільськогосподарських товаровиробників та гарантій повернення кредитів; (ж) запровадження бюджетного фінансування на умовах пріоритетності власних коштів; (з) створення належної ринкової фінансової інфраструктури.

У вищенаведеному Законі відсутнє легальне визначення поняття державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників, що для її здійснення має важливе значення. Адже для того щоб вирішити проблему, необхідно визначити, встановити, що вона собою являє.

Аналіз чинного аграрного законодавства, сучасного стану сільського господарства та наукових праць дає підстави І.П. Сафонову визначити державну підтримку сільського господарства як різноманітну цілеспрямовану діяльність держави: по-перше, з утворення і функціонування сільськогосподарських товаровиробників; по-друге, з прийняття відповідних законів та інших нормативних актів; по-третє, зі створення системи і визначення завдань, функцій, компетенції органів, які повинні здійснювати державну підтримку сільського господарства¹.

Разом з тим, в сучасних умовах сутність державної підтримки вітчизняних сільськогосподарських товаровиробників полягає у необхідності створення умов для забезпечення ефективного стимулювання функціонування сільськогосподарських товаровиробників, виробництва ними якісної аграрної продукції та сировини, задоволення потреб населення та переробної промисловості в його продукції, високої мотивації праці сільськогосподарських працівників, становлення фермерського укладу, ціноутворення, фінансових і кредитних відносин, формування матеріально-технічної бази сільського господарства, ринкових відносин в АПК, соціальних проблем села тощо².

¹ Див.: Сафонов І. Правові проблеми державної підтримки сільськогосподарських виробників / І. Сафонов // Право України. – 2005. – № 6. – С. 56.

² Див.: Сафонов І. Вказ. праця. – С. 54-55.

Правове регулювання державної підтримки вітчизняних аграрних товаровиробників має за мету реалізацію двох основних функцій. По-перше, це забезпечення продовольчої безпеки. Мається на увазі забезпечення населення продуктами харчування за рахунок власних ресурсів. По-друге, це створення гарантій для зайнятих у сільському господарстві з урахуванням його специфіки, пов'язаної із сезонністю, залежністю від погодно-кліматичних умов, високою вартістю необхідної виробничої інфраструктури та технологічних процесів щодо використання землі (як засобу виробництва) у порівнянні із вартістю кінцевого продукту.

Державна підтримка сільськогосподарських товаровиробників здійснюється на основі визначених принципів. Так, основними принципами зазначеної підтримки є: а) визнання, дотримання і захист прав сільськогосподарських товаровиробників і сільського населення; б) професіоналізм у здійсненні державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників; в) сталий розвиток аграрного виробництва; г) науково обгрунтоване поєднання економічних і екологічних інтересів; д) взаємозв'язок державних органів, місцевого самоврядування, громадських об'єднань, громадян; е) законність та ін.

Можливі заходи державної підтримки вітчизняних аграрних товаровиробників складають предмет окремого вивчення. Тут доцільно зупинитися лише на деяких видах такої підтримки в аспекті повноти та ефективності її правового регулювання. При цьому доцільно виходити з того, що форми державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників можуть і повинні наповнюватися різним змістом у залежності від потреб того чи іншого виду такої підтримки.¹ Державна підтримка здійснюється як за рахунок державного, так і місцевих бюджетів. Важливою підтримкою є належне ціноутворення на сільськогосподарську продукцію.

¹ Козырь М.И. Аграрное право России: состояние, проблемы и тенденции развития / М.И. Козырь. – 2-е изд., перераб и доп. – М.: Норма, 2008. – С. 140.

Правовою основою ціноутворення на сільськогосподарську продукцію є низка законів і підзаконних нормативних актів. Наприклад, це Закони України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 17 жовтня 1990 р., № 400-ХІІ¹ (в редакції від 15 травня 1992 р., № 2346-ХІІ²), Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001-2004 років» від 18 січня 2001 р., № 2238-ІІІ³, «Про зерно та ринок зерна в Україні» від 4 липня 2002 р., № 37-ІV⁴, «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р., № 1877-ІV⁵, «Про молоко та молочні продукти» від 24 червня 2004 р., № 1870-ІV⁶, Закон України «Про ціни і ціноутворення» від 21 червня 2012 р., № 5007-VI⁷ та ін.

Залежно від способу формування в економічній теорії ціни поділяються на конкурентні, монопольні, регульовані⁸. Регульовані ціни утворюють систему державного регулювання цін, що складається з економічних і адміністративних засобів. Економічні засоби передбачають впровадження системи підтримки цін, вони мають широке застосування в народному господарстві, необхідний певний час, щоб ціна відреагувала на впровадження систем індикативного (регульовані ціни, сформовані на основі угоди сторін, не можуть перевищувати або бути нижче певного рівня, визначеного компетентним державним органом) та імперативного (фіксовані ціни є остаточним варіантом рівня ціни і ні продавець, ні покупець не вправі від них відхилитися) цінового регулювання, їх використання має обмежений характер, при їх застосуванні зміна рівня цін відбувається негайно.

Економічні засоби державного регулювання цін на сільськогосподарську продукцію включають інтервенційні операції, компенсаційні виплати, застосування механізму дотацій, пільгового кредитування. Адміністративні

¹ Відом. Верховн. Ради УРСР. – 1990. – № 45. – Ст. 602.

² Відом. Верховн. Ради УРСР. – 1992. – № 32. – Ст. 453.

³ Відом. Верховн. Ради України. – 2001. – № 11. – Ст. 52.

⁴ Відом. Верховн. Ради України. – 2002. – № 35. – Ст. 258.

⁵ Відом. Верховн. Ради України. – 2004. – № 49. – Ст. 527.

⁶ Відом. Верховн. Ради України. – 2004. – № 47. – Ст. 513.

⁷ Офіц. вісн. України. – 2012. – № 58. – Ст. 2309.

⁸ Економічна теорія: посібник вищої школи / за заг. ред. Є.М. Воробйова. – Харків-Київ, 2003. – С. 251.

засоби включають встановлення фіксованих державних та комунальних цін, граничних рівнів цін, граничних рівнів торговельних надбавок і постачальницьких винагород, граничних нормативів рентабельності або шляхом запровадження обов'язкового декларування зміни цін.

У законодавстві України державне регулювання ціноутворення на сільськогосподарську продукцію економічними, адміністративними засобами представлене у змішаному вигляді, оскільки відсутнє їх чітке розмежування, самостійний порядок застосування.

Згідно зі ст. 3 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» основні положення державного цінового регулювання зводяться до наступного: 1) державному регулюванню підлягають лише оптові ціни, тому воно не здійснюється у сфері роздрібної торгівлі; 2) механізмами регулювання є встановлення мінімальних, максимальних інтервенційних цін, застосування інших заходів, передбачених законодавством; 3) умовою здійснення є додержання антимонопольного законодавства; 4) межами здійснення державного цінового регулювання є організований ринок сільськогосподарської продукції, тобто ринок біржової торгівлі; 5) об'єктами державного регулювання є лише прямо визначені в законодавстві види сільськогосподарської продукції – пшениця тверда, пшениця м'яка, зернові суміші пшениці та жита (меслин), кукурудза, ячмінь, жито озиме, жито ярове, горох, гречка, просо, овес, соя, насіння соняшнику, насіння ріпаку, насіння льону, шишки хмелю, цукор-пісок (буряковий), борошно-пшеничне, борошно житнє, м'ясо та субпродукти забійних тварин та птиці, молоко сухе, масло вершкове, олія соняшникова.

Мінімальна інтервенційна ціна встановлюється за метричну одиницю об'єкта державного цінового регулювання, є строковою, є єдиною на всій території України для певного об'єкту, її правове значення полягає в тому, що вона є ціновим індикатором, підставою для прийняття рішення про: а) здійснення фінансової інтервенції; б) планування доходів продавців такого об'єкта в Україні. Мінімальна інтервенційна ціна виступає показником

нижнього рівня вартості сільськогосподарської продукції. Максимальна інтервенційна ціна встановлюється за метричну одиницю об'єкта державного цінового регулювання, є строковою, є єдиною на всій території України для певного об'єкту, її правове значення полягає в тому, що вона є ціновим індикатором, підставою для прийняття рішення про: а) здійснення товарної інтервенції; б) планування витрат споживачів такого об'єкта в Україні. Максимальна інтервенційна ціна виступає показником верхнього рівня вартості сільськогосподарської продукції.

Інтервенційні операції в сільському господарстві проводяться у вигляді товарних і фінансових. Товарна інтервенція передбачає продаж (поставку) окремих об'єктів державного цінового регулювання на організаційному аграрному ринку на умовах споту або форварду з метою встановлення ціни рівноваги у розмірі, що не перевищує значення максимальної інтервенційної ціни. Ознаками товарної інтервенції є: реалізується у формі господарських договорів купівлі-продажу, поставки, що мають самостійне правове регулювання; здійснюється щодо прямо визначених у законодавстві об'єктів; здійснюється на біржовому ринку, рішення про застосування товарних інтервенцій застосовується за наслідками торгів на одній торговій сесії; не застосовуються механізми ф'ючерсної торгівлі та опціону; спеціальна мета; суб'єктом здійснення товарних інтервенцій (продавцем) є Аграрний фонд; перед застосуванням товарної інтервенції мають проводитися консультації, передбачені п. 6.4 Закону «Про державну підтримку сільського господарства України»; застосовуються лише у спеціально визначеному порядку, передбаченому п. 6.2. ст. 6 Закону «Про державну підтримку сільського господарства України». Фінансова інтервенція передбачає придбання окремих об'єктів державного цінового регулювання на організованому аграрному ринку на умовах споту або форварду з метою встановлення ціни рівноваги у розмірі, який не є меншим значення мінімальної інтервенційної ціни. Ознаками фінансової інтервенції є: реалізується у формі господарського договору купівлі-продажу; здійснюється щодо прямо визначених у

законодавстві об'єктів; здійснюється на біржовому ринку, рішення про застосування товарних інтервенцій застосовується за наслідками торгів на одній торговій сесії; не застосовуються механізми ф'ючерсної торгівлі та опціону; спеціальна мета; суб'єктом здійснення товарних інтервенцій (покупцем) є Аграрний фонд; перед застосуванням товарної інтервенції мають проводитися консультації, передбачені п. 7.4. ст. 7 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України»; застосовуються лише у спеціально визначеному порядку, передбаченому п. 7.2. ст. 7 Закону «Про державну підтримку сільського господарства України».

Застосування тимчасової бюджетної дотації регламентується п. 8.9. ст.8 Закону «Про державну підтримку сільського господарства України». Необхідною підставою, обов'язковим етапом для здійснення тимчасової бюджетної дотації є неефективність заходів з тимчасового адміністративного регулювання, що полягає у недосягненні закупівельними цінами рівня мінімальної ціни або зниження рівня закупівельних цін до рівня максимальної інтервенційної ціни. Порядок застосування тимчасової бюджетної дотації передбачає невідкладне подання Кабінетом Міністрів України Верховній Раді України законопроекту щодо надання тимчасової бюджетної дотації виробнику окремого об'єкта державного цінового регулювання виходячи з метричної одиниці посівної площі, одночасно має подаватися законопроект про відповідну зміну напрямів розподілу видатків державного бюджету. Особливостями тимчасової бюджетної дотації є: (а) ефект від її надання дістає вияв наступного маркетингового року – при реалізації продукції, виробленої з залученням коштів бюджетної дотації; (б) мета, що полягає в підтримці доходів товаровиробника з метою відкладення реалізації ним сільськогосподарської продукції до зміни кон'юнктури ринку; (в) передусім йдеться про підтримку галузі рослинництва.

Тимчасове адміністративне регулювання цін – комплекс адміністративних заходів, спрямованих на упередження чи зупинку

спекулятивного або узгодженого встановлення цін продавцями або покупцями об'єктів державного цінового регулювання на організованому аграрному ринку, яке не може бути виправлено за стандартними процедурами державних інтервенцій. Йому притаманні такі ознаки: комплекс адміністративних заходів; мета – упередження, зупинка спекулятивного чи узгодженого встановлення цін продавцями, покупцями об'єктів державного цінового регулювання; застосовується на організованому аграрному ринку; застосовується у випадку неможливості подолання негативних наслідків за допомогою інтервенційних операцій. Правовому режиму тимчасового адміністративного регулювання цін характерні такі ознаки: специфічні підстави його застосування; чітке визначення компетентного органу, за рішенням якого здійснюється; обмежений строк дії; застосовується на організованому, неорганізованому ринках з окремим об'єктом державного цінового регулювання. Видами тимчасового адміністративного регулювання цін є: обмеження рівня торгової націнки на гуртовому або роздрібному ринку визначеного об'єкта цінового регулювання; встановлення граничних цін продажу об'єкта державного цінового регулювання на рівні мінімальної інтервенційної ціни (тільки на період від дати надіслання до органів Антимонопольного комітету України до дати прийняття ними висновку щодо наявності узгоджених дій суб'єктами ринку або рішення на захист економічної конкуренції). Наведені види тимчасового регулювання можуть застосовуватися самостійно або ж у будь-якій комбінації.

Законом України «Про державну підтримку сільського господарства України» запроваджується складний механізм державного регулювання цін на сільськогосподарську продукцію шляхом послідовної реалізації таких засобів регулювання: встановлення мінімальних і максимальних інтервенційних цін, застосування товарних і фінансових інтервенцій, встановлення тимчасового адміністративного регулювання цін, застосування бюджетної дотації. Встановлення мінімальних, максимальних інтервенційних цін не є безпосередньо самостійним засобом регулювання, це є інструментом

застосування інтервенційних операцій, тимчасового адміністративного регулювання, тимчасових бюджетних дотацій. Ці елементи утворюють єдиний механізм і мають застосовуватися лише в послідовності, що визначена Законом.

Суттєвою державною підтримкою сільськогосподарських товаровиробників є їх дотування. Дотація (від лат. *dotacio* – дар, пожертва) – безповоротна грошова допомога, що надається з державного бюджету організаціям, підприємствам, місцевим органам влади, окремим особам для покриття збитків, компенсації втрат, балансування місцевих бюджетів та інших цілей¹. На відміну від субвенцій дотація не має строгого цільового призначення. В Україні дотуються, як правило, низькорентабельні виробництва, що мають важливе значення для національної економіки.

Поняття «дотація у сільськогосподарське виробництво» закріплено в законодавстві. Так, дотування сільськогосподарських товаровиробників в Україні регламентується законами про Державний бюджет України на відповідний рік та «Про державну підтримку сільського господарства України»². Закон про Державний бюджет визначає лише обсяги грошових ресурсів, що виділятимуться для фінансування галузі, а порядок використання бюджетних коштів встановлюється Кабінетом Міністрів.

У ст. 15 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» зазначено наступне: при плануванні витрат державного бюджету на черговий рік Кабінет Міністрів України передбачає статтю видатків на надання дотацій виробникам продукції тваринництва (бюджетної дотації).

Бюджетна дотація надається з метою підтримки рівня платоспроможного попиту українських споживачів продукції тваринництва та запобігання виникненню збитковості українських виробників такої продукції.

¹ Див.: Райзбер Б.А. Современный экономический словарь / Б.А. Райзбер, Л.Ш. Лозовський, Е.Б. Стародубцева. – 2-е изд., исправ. – М.: ИНФА-М, 1999. – 479 с.

² Відом. Верховн. Ради України. – 2004. – № 49. – Ст. 527.

В Законі містяться приписи щодо об'єктів та суб'єктів бюджетної тваринницької дотації. Об'єкти такої дотації розподіляються на два види. У Законі окремо визначені об'єкти бюджетної тваринницької дотації та об'єкти спеціальної бюджетної тваринницької дотації.

Об'єктами бюджетної дотації відповідно до названого Закону є: велика рогата худоба; свині; вівці; коні; птиця свійська; кролі; молоко незбиране екстра, вищого, першого та другого ґатунків (не піддане будь-якій обробці, переробці чи пакуванню для потреб подальшого продажу); вовна стрижена; кокони тутового шовкопряда; мед натуральний.

Об'єктами спеціальної бюджетної дотації є: худоба велика рогата молочна; худоба велика рогата м'ясна; молодняк великої рогатої худоби різного віку; коні; вівці; свині.

До об'єктів спеціальної бюджетної дотації належать також бджолина сім'я визначена такою відповідно до Закону України «Про бджільництво» від 22 лютого 2000 р., № 1492-III¹ та продукція шовківництва.

Суб'єктом (отримувачем) бюджетної дотації або спеціальної бюджетної дотації є безпосередній виробник об'єкта такої дотації.

Бюджетна дотація або спеціальна бюджетна дотація виплачується Аграрним фондом у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Розмір бюджетної дотації та порядок її надання встановлюються Кабінетом Міністрів України. Розподіл бюджетних коштів, спрямованих на дотацію для сільськогосподарських підприємств здійснюється на рівні областей, міст Києва та Севастополя.

Спеціальна бюджетна дотація надається лише по тваринах, що пройшли ідентифікацію та реєстрацію відповідно до закону, за умови повного впровадження системи наступного контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, наданих на зазначені потреби (п. 15.9 ст. 15 Закону). Кабінет Міністрів України щорічно приймає постанову з питань режиму надання бюджетної дотації та спеціальної бюджетної дотації, виходячи з

¹ Відом. Верховн. Ради України. – 2000. – № 21. – Ст. 157.

норм цієї статті; за поданням центрального органу виконавчої влади з питань аграрної політики встановлює мінімально допустимий рівень цін на продукцію тваринництва, який використовується як база для розрахунку дотацій, а також для розрахунку ціни при закупівлі продукції тваринництва безпосередньо у виробника. При цьому розрахунок розміру дотацій на відповідний рік має надаватися як додаток до проекту закону України про Державний бюджет України на черговий рік.

Тобто виробники сільськогосподарської продукції в Україні можуть отримати бюджетну тваринницьку дотацію. Вона надається за рахунок коштів Державного бюджету України лише вітчизняним виробникам продукції тваринництва і має на меті: підтримку рівня платоспроможного попиту українських споживачів продукції тваринництва; запобігання виникненню середньостатистичної збитковості українських виробників продукції тваринництва¹.

Однаковим для бюджетної та спеціально бюджетної дотації є те, що їх розмір встановлюється у твердих сумах з розрахунку на одну голову об'єкта дотації (сільськогосподарської тварини), яка перебувала у власності суб'єкта дотації на початок чергового бюджетного року. Крім того розмір бюджетної дотації встановлюється Кабінетом Міністрів України у твердих сумах з розрахунку на: метричну одиницю живої ваги проданого (реалізованого) об'єкта дотації або метричну одиницю ваги реалізації молока та вовни; одну племінну бджолину сім'ю, яка перебувала у власності суб'єкта дотації на початок чергового бюджетного року; виходячи з приросту кількості голів чистопородних (чистокровних) племінних тварин та племінних бджолиних сімей, які перебували у власності суб'єкта бюджетної дотації на кінець чергового бюджетного року. Приріст визначається відносно їх кількості на початок відповідного бюджетного року.

¹ Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України / За заг. ред. А.М. Статівки // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2005. – № 10. – С. 115-121.

Крім того, Кабінет Міністрів України за поданням Міністерства аграрної політики та продовольства України встановлює мінімально допустимий рівень цін на продукцію тваринництва, що використовується як базовий для розрахунку дотацій, а також для розрахунку ціни при закупівлі продукції тваринництва безпосередньо у сільськогосподарського товаровиробника.

В Україні поряд з дотуванням тваринництва відбувається і дотування рослинництва. Відповідно до законодавства властиві наступні ознаки дотації у сільськогосподарське виробництво: дотація – це безповоротна грошова допомога; дотація надається з державного бюджету; розмір дотації встановлюється у твердих сумах; дотація надається у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України; суб'єктом (отримувачем) бюджетної дотації (утому числі і спеціальної) є безпосередній виробник продукції тваринництва, яка належить до об'єктів такої дотації, а саме вона надається відповідно до законодавства переробним підприємствам всіх форм власності, які мають власні або орендовані переробні потужності, сільськогосподарським товаровиробникам, незалежно від форми власності і господарювання, включаючи ведення особистого селянського господарства; суб'єктом, що надає бюджетну дотацію, виступає Аграрний фонд; метою надання дотації є підтримка рівня платоспроможного попиту українських споживачів продукції тваринництва і рослинництва та запобігання виникненню середньостатистичної збитковості українських виробників сільськогосподарської продукції.

Таким чином, враховуючи особливості дотацій, можна сформулювати наступне визначення дотації у сільськогосподарське виробництво – це безповоротна грошова допомога, що надається з державного бюджету, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, сільськогосподарським підприємствам всіх форм власності і господарювання, а також особам, що ведуть особисте селянське господарство, у випадках передбачених законодавством, для підтримки рівня платоспроможного попиту українських споживачів продукції тваринництва і рослинництва та запобігання

виникненню середньостатистичної збитковості українських виробників сільськогосподарської продукції.

Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку рослинництва і тваринництва на 2012 рік, передбачені наступними постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки заходів в агропромисловому комплексі» від 13 лютого 2012 р., № 104¹; «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку тваринництва» від 18 березня 2009 р., № 282²; «Про затвердження Порядку використання сум податку на додану вартість, сплачених переробними підприємствами за реалізовані ними молоко, молочну сировину та молочні продукти, м'ясо і м'ясопродукти, іншу продукцію переробки тварин, закуплених у живій вазі, а також виплати і використання коштів, що надійшли від його сплати» від 2 березня 2011 р., № 246³; «Про затвердження Порядку використання у 2010 році коштів Стабілізаційного фонду для здешевлення кредитів, фінансування інвестиційних проектів, загальнодержавних та державних цільових програм в агропромисловому комплексі, вирішення питань матеріально-технічного забезпечення бюджетних установ агропромислового комплексу» від 23 червня 2010 р., №496⁴ та відповідними наказами Мінагрополітики України.

Дотування у сільське господарство відбувається за такими основними напрямками:

1) державна підтримка виробництва продукції рослинництва шляхом дотування на гектар посівів.

Порядок надання державної підтримки виробникам сільськогосподарської продукції шляхом дотування рослинництва на гектар посівів закріплений у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання у 2010 році коштів Стабілізаційного

¹ Офіц. вісн. України. – 2012. – № 13. – Ст. 483.

² Офіц. вісн. України. – 2009. – № 4. – Ст. 403.

³ Офіц. вісн. України. – 2011. – № 20. – Ст. 824.

⁴ Офіц. вісн. України. – 2010. – № 48. – Ст. 1570.

фонду для державної підтримки виробництва продукції рослинництва» від 29 вересня 2010 р., № 897¹. Порядком передбачено надання дотацій на вирощування цукрових буряків для виробництва цукру в межах квоти «А» та льону-довгунцю на тресту в розмірі 500 гривень на 1 гектар посівів сільськогосподарським підприємствам на підставі даних про площу, на якій вони зійшли.

Міністерство аграрної політики та продовольства України розподіляє бюджетні кошти між головними управліннями агропромислового розвитку обласних, управліннями агропромислового розвитку районних держадміністрацій пропорційно сумах, затвердженим у планах асигнувань на поточний рік.

Для формування реєстру сільськогосподарських підприємств, які мають право на отримання бюджетних коштів, управління агропромислового розвитку районної держадміністрації утворює комісію, до складу якої входять начальник управління (голова комісії), представники фінансового органу, органу державної контрольно-ревізійної служби, державної податкової служби, управління земельних ресурсів, державної насінневої інспекції та державної інспекції захисту рослин, а також за згодою представники громадських організацій агропромислового комплексу та цукрових заводів.

Сільськогосподарські підприємства, що вирощують сільськогосподарські культури, мають право подати до 1 грудня поточного року названій комісії за місцем провадження діяльності заявку на отримання бюджетних коштів, крім сільськогосподарських підприємств, які визнані банкрутами або щодо яких порушено справу про банкрутство, або які мають прострочену більш як півроку заборгованість перед державним та місцевим бюджетами, іншими цільовими фондами.

Заявку на отримання бюджетних коштів мають право подавати до комісії сільськогосподарські підприємства – юридичні особи незалежно від

¹ Офіц. вісн. України. – 2010. – № 75. – Ст. 2663.

організаційно-правової форми і форми власності та сфери управління, включаючи навчальні та навчально-дослідні господарства аграрних вищих навчальних закладів, професійно-технічних навчальних закладів, наукових і науково-дослідних установ, селекційно-дослідних та державних сортодослідних станцій, що засіяли льон-довгунець на тресту, цукрові буряки для виробництва цукру в межах квоти «А», крім бюджетних установ та підприємств, що визнані банкрутами або проти яких порушено справу про банкрутство та які мають прострочену більш як півроку заборгованість перед державним і місцевим бюджетами, Пенсійним фондом України.

Після закінчення бюджетного періоду залишки бюджетних коштів, що обліковуються на рахунках головного розпорядника та розпорядників бюджетних коштів, підлягають поверненню до Стабілізаційного фонду не пізніше останнього робочого дня бюджетного періоду.

Для кращого розуміння спрямування державної аграрної політики в Україні порівнюємо розміри дотацій у 2012 році і в попередні роки. Так, бюджетні кошти спрямовувалися сільськогосподарським підприємствам для вирощування сільськогосподарських культур у таких розмірах (на 1 гектар посівів):

1) на озимі культури: (а) у 2010 році: пшениця, тритикале, жито – 100 грн.; (б) у 2012 році дотування не передбачено;

2) на ярі культури: (а) у 2008 році: пшениця, тритикале, овес, горох, гречка, просо – 100 грн., соя не нижче першої репродукції – 80 грн., соя другої та третьої репродукції – 50 грн., рис – 220 грн.; (б) у 2012 році дотування не передбачено;

3) цукрові буряки для виробництва цукру в межах квоти «А»: (а) у 2010 році – 550 грн.; (б) у 2012 році – 500 грн.;

4) льон-довгунець на тресту: (а) у 2010 році:– 640 грн.; (б) у 2012 – 500 грн.;

5) коноплі на тресту: (а) у 2010 році:– 640 грн.; (б) у 2012 році дотування не передбачено.

Очевидно, що порівняно з попередніми роками у 2012 році кошти, виділені на дотації сільськогосподарським виробникам, значно скоротилися, а деякі види посівів взагалі перестали дотуватися. І це незважаючи на економічну кризу, коли аграрії потребують підтримки держави.

2) державна підтримка виробництва продукції тваринництва шляхом дотування сільськогосподарським товаровиробникам за поставлені ними переробним підприємствам молоко та м'ясо в живій вазі.

Надання державної підтримки виробництва продукції тваринництва шляхом дотування сільськогосподарським товаровиробникам визначається постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання сум податку на додану вартість, сплачених переробними підприємствами за реалізовані ними молоко, молочну сировину та молочні продукти, м'ясо і м'ясопродукти, іншу продукцію переробки тварин, закуплених у живій вазі, а також виплати і використання коштів, що надійшли від його сплати» від 2 березня 2011 р., № 246¹.

Так, для визначення розміру дотацій переробні підприємства ведуть окремий податковий і бухгалтерський облік операцій з реалізації молока, молочної сировини та молочних продуктів, м'яса і м'ясопродуктів, іншої продукції переробки тварин, закуплених у живій вазі (шкура, субпродукти, м'ясо-кісткове борошно) за кожний звітний (податковий) період.

За результатами такого обліку переробні підприємства визначають відповідно до вимог Податкового кодексу України² суми податкових зобов'язань та податкового кредиту, які виникають у зв'язку з реалізацією готової продукції, і складають декларацію з податку на додану вартість (переробного підприємства), яка разом з декларацією з податку на додану вартість за іншими операціями подається до органу державної податкової служби за місцем реєстрації переробного підприємства як платника податку на додану вартість у порядку і строки, встановлені зазначеним Кодексом.

¹Офіц. вісн. України. – 2011. – № 20. – Ст. 824.

²Відом. Верховн. Ради України. – 2011. – № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст. 112.

Сума податку визначається щомісяця у декларації з податку на додану вартість (переробного підприємства) і перераховується переробним підприємством до державного бюджету у строки, встановлені Податковим кодексом України для сплати податку на додану вартість.

У разі коли виготовлені (надані) або придбані товари (послуги) та основні фонди переробного підприємства використовуються частково для виготовлення готової продукції, а частково для виготовлення (надання) інших товарів (послуг), сума сплаченого (нарахованого) податкового кредиту розподіляється виходячи з частки використання таких товарів (послуг) та основних фондів за операціями з виготовлення готової продукції та за іншими операціями.

Контроль за правильністю визначення сум податку та їх перерахуванням за платіжними дорученнями до державного бюджету здійснюється органами державної податкової служби.

Бюджетні кошти використовуються за бюджетною програмою «Державна підтримка галузі тваринництва»¹ і спрямовуються на державну підтримку галузі тваринництва шляхом здійснення виплати: 1) дотації за реалізоване переробним підприємствам молоко; 2) часткового відшкодування: вартості закуплених племінних нетелей та корів молочного, м'ясного і комбінованого напряму продуктивності; відсоткової ставки за кредитами, залученими на будівництво і реконструкцію тваринницьких та птахівничих ферм і комплексів, придбання технологічного обладнання та механізмів, закупівлю тварин і птиці; вартості будівництва та реконструкції тваринницьких ферм і комплексів та підприємств з виробництва комбікормів, а також придбаного обладнання та механізмів вітчизняного виробництва для тваринництва і птахівництва; витрат на закупівлю установки індивідуального доїння.

¹ Офіц. вісн. України. – 2012. – № 34. – Ст. 1259.

Розміри виплат за рахунок бюджетних коштів встановлюються щороку згідно із законодавством виходячи з обсягів відповідних видатків державного бюджету.

Відповідальним виконавцем бюджетної програми та головним розпорядником бюджетних коштів є Міністерство аграрної політики та продовольства України. Розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня є Міністерство аграрної політики Автономної Республіки Крим, головні управління (департаменти) агропромислового розвитку обласних і управління промисловості та агропромислового розвитку Севастопольської міської держадміністрацій.

Головний розпорядник бюджетних коштів визначає у межах передбаченого за бюджетною програмою обсягу видатків обсяг бюджетних асигнувань окремо за кожним напрямом використання коштів та має право протягом року здійснювати їх перерозподіл з урахуванням обсягу фактично використаних бюджетних коштів.

Розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання в межах фактичних надходжень до спеціального фонду державного бюджету.

Дотація за молоко надається на безповоротній основі сільськогосподарським підприємствам і фізичним особам – виробникам молока, що виробили та продали молоко переробним підприємствам, які пройшли атестацію виробництва молока, молочної сировини і молочних продуктів, за 1 кілограм молока в перерахунку на базисну жирність.

Головний розпорядник бюджетних коштів для надання дотації за молоко здійснює їх розподіл між розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня пропорційно обсягам молока, зданого на переробку в попередньому році, з урахуванням можливості перерозподілу зазначених коштів виходячи з фактичних обсягів молока, зданого на переробку протягом дев'яти місяців поточного року.

Розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня затверджують після надходження від головного розпорядника бюджетних коштів інформації про

їх розподіл кошториси та плани асигнувань і подають їх відповідним органам Казначейства.

Згідно зі ст. 15 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України»¹ розмір бюджетної дотації встановлюється щорічно на черговий бюджетний рік. Повноваження щодо його визначення покладені на Кабінет Міністрів України, однак згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про виділення коштів Стабілізаційного фонду для здешевлення кредитів, фінансування інвестиційних проєктів, загальнодержавних та державних цільових програм в агропромисловому комплексі, вирішення питань матеріально-технічного забезпечення бюджетних установ агропромислового комплексу» від 15 вересня 2010 р., № 1833-р² Кабінетом Міністрів України надається Міністерству аграрної політики та продовольства України для виплати бюджетної тваринницької дотації – 62720 тис. гривень, у порядку визначеному «Порядком використання коштів, передбаченому у державному бюджеті для розвитку тваринництва», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 березня 2009 р. № 282³.

3) дотація за вирощений та проданий на забій і переробку суб'єктам господарювання, які мають власні (орендовані) переробні потужності, або забитий та перероблений у власних (орендованих) переробних цехах молодняк великої рогатої худоби, свині та птицю свійську.

Дотація за вирощену і продану худобу та птицю надається: 1) сільськогосподарським підприємствам за вирощені ними та продані в т.ч. через товарні біржі та аукціони, на забій і переробку суб'єктам господарювання, які мають власні (орендовані) переробні потужності, або забиті та перероблені у власних (орендованих) переробних цехах молодняк ВРХ, свині (за винятком свиноматок і кнурів) та птицю свійську м'ясних порід (кури, качки, гуси, індики); 2) фізичним особам за вирощені ними та

¹ Відом. Верховн. Ради України. – 2004. – № 49. – Ст. 527.

² Урядовий кур'єр. – 2010. – № 177. – 24 вересня.

³ Офіц. вісн. України. – 2009. – № 24. – Ст. 786.

продані в т.ч. через товарні біржі та аукціони, на забій і переробку суб'єктам господарювання, які мають власні (орендовані) переробні потужності, молодняк ВРХ, свині (за винятком свиноматок і кнурів)¹.

Для надання дотації за вирощену і продану худобу та птицю встановлюється така мінімальна прийнятна жива маса однієї тварини: молодняка ВРХ – 390 кг; свиней (за винятком свиноматок і кнурів): для сільськогосподарських підприємств – 95-130 кг; для фізичних осіб – 95-200 кг.

Дотація за молодняк ВРХ і свиней надається у разі вирощування тварин на сільськогосподарських підприємствах та у фізичних осіб не менше як протягом трьох місяців до моменту продажу на забій. Молодняк ВРХ повинен бути ідентифікований і зареєстрований в установленому порядку.

Дотація за вирощену і продану худобу та птицю у 2012 році для сільськогосподарських підприємств та фізичних осіб не передбачена. Уявляється, що в період світової фінансово-економічної кризи таке рішення Кабінету Міністрів не є досить виваженим, оскільки може призвести до значного зменшення поголів'я худоби та птиці в Україні.

4) дотація за екологічно чисте молоко.

Дотація за екологічно чисте молоко надається сільськогосподарським підприємствам та фізичним особам, що провадять діяльність на території, якій надано статус спеціальної сировинної зони для виробництва сільськогосподарської продукції, що відповідає санітарно-гігієнічним вимогам стосовно виготовлення продуктів дитячого і дієтичного харчування, мають відповідний сертифікат якості, здають молоко на молокопереробні підприємства, які виробляють продукти дитячого харчування на молочній основі (молокопереробні підприємства)². Перелік молокопереробних

¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку тваринництва» від 18.03.2009 р., № 282 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 4. – Ст. 403.

² Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку тваринництва» від 18.03.2009 р., № 282 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 4. – Ст. 403.

підприємств визначає Міністерство аграрної політики і продовольства України.

Дотація за екологічно чисте молоко надається на підставі приймальних квитанцій з позначкою «Для дитячого харчування», виданих у двох примірниках сільськогосподарським підприємствам та фізичним особам молокопереробними підприємствами. Розмір дотації у 2011 році був збільшений на 150 гривень і нині становить 750 гривень за 1 тонну молока в заліковій вазі¹.

5) спеціальна дотація за приріст поголів'я корів.

Спеціальна дотація надається: а) за приріст поголів'я корів молочного та м'ясного напрямків продуктивності сільськогосподарським підприємствам, які на 1 січня поточного року утримували не менше як 30 голів корів; для фермерських підприємств – 15 голів; б) сільськогосподарським підприємствам за закуплені племінні нетелі або племінні корови молочного та м'ясного напрямків продуктивності, які утримували не менше як 30 голів, корів; для фермерського господарства – 15 голів; в) сільськогосподарським підприємствам за закуплені племінні нетелі або племінні корови молочного та м'ясного напрямків продуктивності, які збудували або відновили тваринницькі ферми та не мали на початок року поголів'я корів і придбали не менш як 5 голів, таких племінних нетелів або племінних корів; для фермерських господарств – 15 голів².

Для прийняття рішення щодо надання спеціальної дотації за приріст поголів'я корів управління агропромислового розвитку райдержадміністрацій утворюють комісії, до складу яких включаються представники зазначених органів управління та представники районних органів державної статистики, фінансової, контрольно-ревізійної і податкової служб.

¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження розмірів бюджетної тваринницької дотації на 2011 рік» від 02.03.2011 р., № 182 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 16. – Ст. 670.

² Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку тваринництва» від 18.03.2009 р., № 282 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 4. – Ст. 403.

У разі зменшення поголів'я корів на 1 січня наступного року з урахуванням приросту та обсягів закупівлі бюджетні кошти, передбачені для надання зазначеної дотації, повертаються до державного бюджету.

Спеціальна дотація за приріст поголів'я корів надається сільськогосподарським підприємствам: 1) за кожну вирощену молочну та м'ясну корову відтворення, на яку збільшено основне стадо порівняно з наявним поголів'ям корів такого напрямку – до 3000 грн.; 2) за кожну наявну племінну нетель або племінну молочну чи м'ясну корову, закуплену на племінному заводі, в племінному репродукторі або за імпортом – до 3000 грн.

Спеціальна дотація за поголів'я корів м'ясного напрямку продуктивності надається сільгосппідприємствам, які утримують корів м'ясних порід і типів, за умови ідентифікації всього поголів'я худоби м'ясного напрямку продуктивності.

До м'ясного напрямку продуктивності належать корови таких порід і типів, як українська м'ясна, волинська м'ясна, поліська м'ясна, сіра українська, симентальська м'ясна, що утримується за технологією м'ясної худоби, салерс, абердин-агуська, лімузинська, герефордська, санта-гертрудська, кіанська, світла аквітанська, шаролезька, п'ємонтеська, південний і знам'янський типи та помісі між ними, а також помісі між молочними, комбінованими та м'ясними породами з яскраво вираженими ознаками і формами м'ясних порід.

Для прийняття рішення щодо надання спеціальної дотації за поголів'я корів управління агропромислового розвитку райдержадміністрацій утворюють комісії, до складу яких включаються представники зазначених органів управління та представники районних органів державної статистики, фінансової, контрольно-ревізійної і податкової служб.

У разі зменшення поголів'я на 1 січня наступного року порівняно з 1 січня поточного року бюджетні кошти дотації повертаються до бюджету.

Розмір дотацій визначається постановою Кабінету Міністрів України. Спеціальна дотація за поголів'я корів надається сільськогосподарським підприємствам за кожну корову м'ясного напрямку продуктивності, наявну на 1 січня поточного року: племінним заводам – до 1900 грн.; племінним репродукторам – до 1000 грн.; іншим сільськогосподарським підприємствам – до 600 грн.¹

б) спеціальна дотація за наявні племінні бджолосім'ї.

Спеціальна дотація надається сільськогосподарським підприємствам та фізичним особам за кожну племінну бджолосім'ю, наявну на 1 січня поточного року, за умови утримання не менш як 20 племінних бджолосімей.

Для прийняття рішення щодо надання спеціальної дотації за наявні племінні бджолосім'ї управління агропромислового розвитку райдержадміністрації утворюють комісії, до складу яких включаються представники зазначених органів управління та представники районних органів державної статистики, фінансової, контрольно-ревізійної і податкової служб.

Розмір дотацій визначається постановою Кабінету Міністрів України. Востаннє розмір цієї дотації становив не більш як 15 гривень за кожну племінну бджолосім'ю².

7) спеціальна дотація за поголів'я вівцематок і ярок старше одного року

Спеціальна дотація за поголів'я вівцематок і ярок старше одного року надається сільгосппідприємствам та фізичним особам: а) за приріст поголів'я вівцематок і ярок старше одного року, які з 1 січня минулого року до 1 січня поточного року. утримували не менше як 30 голів таких вівцематок і ярок (для місцевостей, які належать до гірських районів, не менш як 10 голів); б) за наявне поголів'я вівцематок і ярок старше одного року, які з 1 січня минулого року до 1 січня поточного року утримували не менше як 30 голів

¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження розмірів бюджетної тваринницької дотації на 2011 рік» від 02.03.2011 р., № 182 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 16. – Ст. 670.

² Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку тваринництва» від 18.03.2009 р., № 282 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 4. – Ст. 403.

таких вівцематок і ярк (для місцевостей, які належать до гірських районів, не менш як 10 голів).

Поголів'я вівцематок і ярк старше одного року повинне бути ідентифіковано і зареєстровано в установленому порядку.

Для прийняття рішення щодо надання вказаної спеціальної дотації управління агропромислового розвитку райдержадміністрацій утворюють комісії, до складу яких включаються представники зазначених органів управління та представники районних органів державної статистики, фінансової, контрольно-ревізійної і податкової служб. У разі зменшення наявного поголів'я вівцематок і ярк старше одного року на 1 січня бюджетні кошти повертаються до бюджету.

Розмір дотацій визначається постановою Кабінету Міністрів України. Востаннє така дотація була визначена у 2009 році і складала не більше як 60 грн. за кожен прирощену вівцематку і ярку старше одного року, не більше 60 грн. за кожен наявну вівцематку і ярку старше одного року¹.

8) спеціальна дотація за поголів'я телиць, закуплених у населення для поповнення основного стада.

Спеціальна дотація за поголів'я телиць, закуплених у населення для поповнення основного стада, надається сільськогосподарським підприємствам, що придбали у населення для введення в основне стадо телиць, отриманих від маточного поголів'я ідентифікованих не племінних продуктивних тварин у населення шляхом застосування штучного осіменіння спермою бугаїв-плідників або шляхом природного парування з бугаями, допущеними до використання згідно з Каталогом бугаїв молочних, молочно-м'ясних і м'ясних порід, та ідентифікованих і включених до Реєстру тварин².

Для прийняття рішення щодо надання спеціальної дотації поголів'я телиць управління агропромислового розвитку райдержадміністрацій

¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження розмірів бюджетної тваринницької дотації на 2009 рік» від 18.03.2009 р., № 283 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 24. – Ст. 787.

² Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку тваринництва» від 18.03.2009 р., № 282 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 4. – Ст. 403.

утворюють комісії, до складу яких включаються представники зазначених органів управління та представники районних органів державної статистики, фінансової, контрольно-ревізійної і податкової служб.

У разі не введення телиці в основне стадо або передчасного вибуття з нього сільськогосподарське підприємство повертає до державного бюджету кошти отриманої спеціальної дотації. Розмір дотацій визначається постановою Кабінету Міністрів України. У 2011 році такий розмір становив не більше як 7 гривень за один кілограм живої маси¹.

Розглянувши порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті України для державної підтримки розвитку сільського господарства, можна зробити наступні висновки.

Такий порядок є досить складним і не прозорим, саме тому в спеціальній літературі висловлена думка щодо його неефективність². У Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України» закріплено положення щодо необхідності щорічного прийняття нового порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку рослинництва (тваринництва). Уявляється, що це прийтиме більш повному й своєчасному одержанню сільськогосподарськими товаровиробниками виділених бюджетних коштів.

Крім того для прийняття рішення щодо надання дотації по різних об'єктам дотування, управління агропромислового розвитку райдержадміністрацій щорічно утворюють комісії, до складу яких включаються представники зазначених органів управління та представники районних органів державної статистики, фінансової, контрольно-ревізійної і податкової служб. Проте контролювати рішення таких комісій доволі складно. Тому уявляється необхідним створення єдиного постійно діючого підрозділу управління агропромислового розвитку райдержадміністрацій,

¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 2 березня 2011 року «Про затвердження розмірів бюджетної тваринницької дотації на 2011 рік»

² Див.:Омельченко О. Криза системи фінансування села та виробництва на селі / О. Омельченко // Пропозиція. – 2009. – № 4. – С. 16-17.

який би мав повноваження щодо прийняття та перевірки документів, необхідних для отримання дотації, й прийняття рішення щодо їх надання.

Важливе місце в системі державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників займає фінансова підтримка останніх. Так, відповідно до ст. 13 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» здійснюється фінансова підтримка суб'єктів господарювання агропромислового комплексу. Така підтримка здійснюється через механізм здешевлення кредитів та компенсації лізингових платежів.

Здешевлення кредитів здійснюється в режимі кредитної субсидії та полягає у субсидуванні частини плати (процентів) за використання кредитів, наданих банками в національній та іноземній валюті.

Компенсація лізингових платежів полягає у частковому відшкодуванні сплачених аграрного виробництва лізингових платежів за придбані техніку та/або обладнання для сільськогосподарського виробництва на умовах фінансового лізингу.

Кредитна субсидія та/або компенсація лізингових платежів надаються особам, які є суб'єктами господарювання в сільському господарстві.

Кредитна субсидія та/або компенсація лізингових платежів надаються на конкурсній основі суб'єктам аграрного господарювання за кредитами, залученими в поточному році, перехідними кредитами, залученими у попередні роки, та/або договорами фінансового лізингу поточного чи попередніх років.

Субсидуванню підлягає частина плати (процентів) за кредитом, сума якого використовується за цільовим призначенням на потреби аграрного виробництва (на розвиток галузей).

Компенсації підлягає частина лізингових платежів суб'єктів господарювання агропромислового комплексу, сплачених відповідно до договорів фінансового лізингу техніки та/або обладнання для аграрного виробництва, що використовуються зазначеними суб'єктами у господарській діяльності.

Кредитна субсидія не надається особі, яка є стороною договору заставної закупівлі зерна (стосовно об'єкта такої закупівлі).

Кредитна субсидія надається у порядку та розмірі, визначених Кабінетом Міністрів України: а) для короткострокових кредитів – строком до 12 календарних місяців; б) для середньострокових кредитів – строком до 36 календарних місяців; в) для довгострокових кредитів – строком від 36 календарних місяців. При цьому кредитна субсидія за довгостроковими кредитами надається в межах 84 календарних місяців.

Кредитна субсидія надається: а) у національній валюті – у розмірі не менше 1,5 облікової ставки Національного банку України за короткостроковими, середньостроковими та довгостроковими кредитами, що діє на день нарахування відсотків за користування кредитами, але не вище розмірів, передбачених кредитними договорами; б) в іноземній валюті – у розмірі не менше 10 відсотків річних, але не вище розмірів, передбачених кредитними договорами.

Розмір кредитної субсидії щорічно оприлюднюється Кабінетом Міністрів України не пізніше 1 березня поточного бюджетного року. Кредитна субсидія надається позичальнику щомісяця виходячи з суми фактично сплачених відсотків за відповідний період.

Кредитна субсидія надається за короткостроковими кредитами, залученими: а) для покриття виробничих витрат; б) для закупівлі у сільськогосподарських товаровиробників виробленої ними сільськогосподарської продукції.

Кредитна субсидія надається за середньостроковими кредитами, залученими: а) для придбання основних засобів сільськогосподарського виробництва; б) для здійснення витрат, пов'язаних з будівництвом і реконструкцією виробничих об'єктів сільськогосподарського призначення, а також з переробкою сільськогосподарської продукції.

Кредитна субсидія надається за довгостроковими кредитами, залученими: а) для придбання основних засобів сільськогосподарського

виробництва, обладнання для виробництва та переробки сільськогосподарської продукції; б) для будівництва та реконструкції виробничих об'єктів (у тому числі оптових ринків сільськогосподарської продукції, сховищ для зберігання зерна, овочів та фруктів).

Кредитна субсидія (державна підтримка суб'єктів господарювання агропромислового комплексу через механізм здешевлення кредитів) здійснюється на конкурсних засадах у розмірі не менш як 90 відсотків банківських відсотків (процентів), за якими отримані кредити в національній та іноземній валюті на будівництво оптових ринків сільськогосподарської продукції, виробничих приміщень, тваринницьких і птахівничих комплексів, а також на будівництво сховищ для зберігання зерна, овочів та фруктів.

Субсидуванню не підлягають будь-які плати позичальником або від його імені третьою особою на користь кредитора, інші ніж проценти за кредит, залучений від цього кредитора.

Субсидія не надається позичальникам, яких визнано банкрутами, стосовно яких порушено справу про банкрутство, що перебувають у стадії ліквідації.

Компенсація лізингових платежів надається суб'єктам господарювання агропромислового комплексу за техніку та обладнання, придбані на умовах фінансового лізингу згідно з переліком, визначеним Кабінетом Міністрів України, за сплачені: а) лізинговий платіж в обсязі 40 відсотків вартості предмета лізингу, до якого належать вітчизняна техніка та/або обладнання для агропромислового комплексу чи техніка та/або обладнання для агропромислового комплексу іноземного виробництва, у разі якщо відповідні аналоги не виробляються в Україні; б) комісійну винагороду лізингодавцю в розмірі півтори облікової ставки Національного банку України, що діє на дату нарахування відсотків за користування предметом лізингу, але не вище розмірів, передбачених договорами фінансового лізингу.

Розмір компенсації лізингових платежів щорічно оприлюднюється Кабінетом Міністрів України не пізніше 1 березня поточного бюджетного року.

Короткострокові кредити використовуються виключно на виробничі витрати. Середньострокові та довгострокові кредити використовуються також для: а) придбання, у тому числі на умовах фінансового лізингу, основних засобів сільськогосподарського виробництва вітчизняного та іноземного виробництва, аналоги якого не виробляються в Україні, зокрема сільськогосподарської і зрошувальної техніки, а також техніки та обладнання для механізації процесів у тваринництві і птахівництві, обладнання для переробної галузі, обладнання для переробки сільськогосподарських відходів та сировини, відходів заготівлі деревини лісу, у тому числі у біопаливо та інші альтернативні види енергії, згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України; б) витрат, пов'язаних з будівництвом та реконструкцією виробничих об'єктів сільськогосподарського призначення, у тому числі для забезпечення переробки сільськогосподарських відходів та сировини. Розподіл коштів, передбачених у державному бюджеті для надання фінансової підтримки суб'єктам аграрного господарювання через механізм здешевлення кредитів та компенсації лізингових платежів, здійснюється в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня подають в установленій законодавством термін центральному органу виконавчої влади з питань аграрної політики звітність про використання коштів субсидованих кредитів та коштів компенсації лізингових платежів.

У разі виявлення фактів нецільового використання коштів кредитної субсидії припиняється надання позичальнику будь-якої державної підтримки протягом поточного та наступного бюджетного періоду.

Контроль за цільовим використанням коштів субсидованих кредитів здійснюється відповідними підрозділами контрольно-ревізійної служби.

У разі встановлення контролюючими органами факту незаконного одержання та/або нецільового використання кредитної субсидії та/або компенсації лізингових платежів стягнення здійснюється відповідно до норм чинного законодавства.

Порядок обміну інформацією та інших взаємовідносин між підрозділами контрольно-ревізійної служби та податковими органами визначається постановою Кабінету Міністрів України.

Обсяги коштів, що спрямовуються на фінансову підтримку суб'єктів аграрного господарювання через механізм здешевлення кредитів та компенсації лізингових платежів, встановлюються Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік. Кабінет Міністрів України щорічно приймає постанову про режим надання кредитної субсидії та компенсації лізингових платежів.

Необхідно зазначити, що проблеми продовольчого забезпечення в різних країнах мають як загальні риси, так і істотні розбіжності, пов'язані з менталітетом мешканців, національними традиціями, рівнем розвитку продуктивних сил і виробничих відносин, місцем, яке посідає країна у світовій економіці. Загальним же є те, що надійне продовольче забезпечення населення за рахунок власного виробництва має важливе стратегічне значення і становить головну функцію держави, оскільки від цього залежить не тільки продовольча, але й національна безпека країни¹.

Необхідно зауважити, що слушною є думка П.Ф. Кулинич, що регулювання економіки, політика ресурсного забезпечення сільського господарства має певні недоліки. Насамперед вони пов'язані з проблемами субсидіювання промислових галузей².

По-перше, через субсидіювання встановлюється різниця між високими світовими й низькими внутрішніми цінами на ресурси, що є неефективним з точки зору суспільства загалом. Внаслідок зниження цін на ресурси вони в

¹ Верзун А.А. Основні напрями державної фінансової підтримки сільського господарства / А.А. Верзун // Науковий вісник Національного аграрного університету. 2001. – № 44. – С. 237-239.

² Організаційно-правові засади розвитку аграрного і земельного ринків в Україні: монографія / Кол. авторів. За ред. В.І. Семчика. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – С. 215.

економіці розподіляються неефективно, адже сільськогосподарські товаровиробники приймають свої рішення стосовно розміщення ресурсів у виробництво, керуючись спотвореною інформацією. Через це програє вся економіка.

По-друге, це проблема контролю за виробничими витратами, що субсидіюються, а також проблема дефіциту державного бюджету.

По-третє, дешеві ресурси, як правило, використовуються неефективно самим сільським господарством. Тому є дві альтернативи: або субсидіювати виробництво ресурсів для сільського господарства, або підвищувати ціни на сільськогосподарську продукцію. Що є більш доцільним і ефективним?

З позиції суспільства субсидіювання виробництва ресурсів для сільського господарства є доцільнішим, аніж підтримання цін на сільськогосподарську продукцію. Таке субсидіювання дає змогу знизити виробничі витрати сільськогосподарських підприємств і не підвищувати ціни на сільськогосподарську продукцію в умовах збільшення її виробництва. Від цього виграє все суспільство, а не лише товаровиробники галузі й сільського господарства.

Однак, як і будь-яка дія в економіці щодо регулювання її ринкового механізму і виведення економіки з ринкової рівноваги, субсидіювання виробництва ресурсів для сільського господарства має низку недоліків.

По-перше, різниця між низькими внутрішніми цінами на ресурси внаслідок субсидіювання й високими світовими цінами на такі самі ресурси не є ефективною з точки зору всієї економіки. Відтак відбувається неефективне розміщення ресурсів між галузями економіки всередині країни, адже виробники користуються спотвореною ціновою інформацією, внаслідок чого фінансові і матеріальні ресурси переливаються в менш ефективні галузі, від чого втрачає все суспільство.

По-друге, це проблема контролю за використанням субсидій і зростанням виробничих витрат, що породжується субсидіюванням. Мається на увазі існуюча тенденція до зростання виробничих витрат в умовах

субсидіювання. Це стосується будь-якої галузі економіки. В умовах субсидіювання у виробника зникають стимули до раціонального використання ресурсів, а отже, до зниження собівартості продукції.

По-третє, це проблема компенсації витрат на субсидії з державного бюджету.

І, по-четверте, це проблема неефективного використання дешевих ресурсів у сільському господарстві.

Таким чином, напрями державного регулювання агропродовольчого ринку в багатьох країнах світу, незважаючи на рівень їхнього розвитку, спрямовано на підтримку прибутків фермерів. Розвинені держави використовують різні інструменти державної підтримки галузі (урядові програми сприяння сільськогосподарським товаровиробникам, експортні субсидії, квоти, тарифи та ін.). Причому всі вони є членами СОТ. Тому членство в цій організації ставить Україну перед проблемою розроблення й реалізації таких напрямків аграрної політики, які б не тільки забезпечували необхідний рівень продовольчої безпеки, але й відповідали вимогам торгівлі, здійснюваної в межах СОТ.

Враховуючи специфіку ринкових відносин, страхування у сільському господарстві повинно зайняти важливе місце. Проте через причини, зумовлені відсутністю ринкових механізмів у сфері страхування та монопольним становищем державного страхування, ця сфера так і не набула свого належного розвитку.

Правовою основою регламентування відносин страхування у сільському господарстві є Цивільний кодекс України¹, Закон України «Про страхування» від 7 березня 1996 р., № 85/96-ВР², Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України»³.

9 лютого 2012 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з

¹ Відом. Верховн. Ради України. – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.

² Відом. Верховн. Ради України. – 1996. – № 18. – Ст. 78.

³ Відом. Верховн. Ради України. – 2004. – № 49. – Ст. 527.

державною підтримкою», який дав підстави сподіватися на поширення страхових відносин у сільському господарстві (а саме страхування сільськогосподарської продукції) та вирішення проблем у цій сфері¹.

Як визначено в ст. 1 Закону України «Про страхування», страхування – це вид цивільно-правових відносин щодо захисту майнових інтересів фізичних осіб та юридичних осіб у разі настання певних подій (страхових випадків), визначених договором страхування або чинним законодавством, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати фізичними особами та юридичними особами страхових платежів (страхових внесків, страхових премій) та доходів від розміщення коштів цих фондів. Предметом договору страхування можуть бути майнові інтереси, що не суперечать закону і пов'язані: 1) з життям, здоров'ям, працездатністю та пенсійним забезпеченням (особисте страхування); 2) з володінням, користуванням і розпорядженням майном (майнове страхування); 3) з відшкодуванням страхувальником заподіяної ним шкоди особі або її майну, а також шкоди, заподіяної юридичній особі (страхування відповідальності).

Аналіз законодавства у сфері агрострахування свідчить про те, що об'єктами страхування є сільськогосподарська продукція та капітальні активи.

Страхування ризиків загибелі (втрати) сільськогосподарської продукції (її частини) та капітальних активів проводиться товаровиробником сільськогосподарської продукції в добровільній формі та здійснюється на основі договору між страхувальником і страховиком.

Добровільне страхування у конкретного страховика не може бути обов'язковою передумовою при реалізації інших правовідносин.

Види добровільного страхування визначаються згідно з прийнятими страховиком правилами (умовами) страхування, зареєстрованими уповноваженим органом.

¹ Див.: Науково-практичний коментар Закону України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» / За ред. А.М. Статівки. – Х.: Юрайт, 2013. – 432 с.

При страхуванні сільськогосподарських культур до несприятливих подій (страхових випадків), що призводять до знищення або пошкодження об'єкта страхування, належать: а) вимерзання, ожеледь, заморозок, льодова кірка; б) град, буря, ураган, шквал, удар блискавки та пожежі, спричинені нею; в) зливи та повені, затяжні дощі; г) сель, лавина, земельний зсув; ґ) посуха чи зневоднення на землях, які підлягають примусовому зрошенню, суховії; д) землетрус; е) епіфітотічний розвиток хвороб, розмноження шкідників рослин та хвороб, що стали наслідком названих вище несприятливих подій; є) крадіжки та протиправні дії третіх осіб.

При страхуванні сільськогосподарських тварин до такого переліку належать: а) інфекційні хвороби, пожежі, стихійне лихо; б) нещасний випадок; в) вимушений забій (знищення) за розпорядженням спеціалістів ветеринарної медицини у зв'язку із заходами боротьби з інфекційними хворобами; г) неможливість використання тварин за призначенням (для племінних тварин).

Враховуючи специфіку страхування у сільському господарстві важливе значення має спеціальне законодавство, а саме Закон України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» від 9 лютого 2012 р., № 4391-VI¹, який з враховує особливості аграрного сектору економіки при укладенні договору страхування, а саме регламентує відносини у сфері страхування сільськогосподарської продукції, що здійснюється з державною підтримкою, з метою захисту майнових інтересів сільськогосподарських товаровиробників і спрямований на забезпечення стабільності виробництва в сільському господарстві.

Таким чином предметом договору страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою є майнові інтереси страхувальника, пов'язані з його страховими ризиками щодо вирощеної, відгодованої виловленої, зібраної, виготовленої первинної (без вторинної обробки та переробки) сільськогосподарської продукції (товарів) зазначеної у групах 1-

¹ Офіц. вісн. України. – 2012. – № 19. – Ст. 708.

24 УКТ ЗЕД згідно із Законом України, а саме щодо: 1) урожаю сільськогосподарських культур; 2) урожаю багаторічних насаджень; 3) сільськогосподарських тварин, птиці, кролів, хутрових звірів, бджолосімей, риби та інших водних живих ресурсів і тваринницької продукції.

Перелік сільськогосподарської продукції, страхових ризиків щодо яких здійснюється страхування з державною підтримкою на відповідний фінансовий рік, затверджується Кабінетом Міністрів України.

Право страхувати сільськогосподарську продукцію мають сільськогосподарські товаровиробники, що здійснюють свою діяльність на території України та відповідають визначеним Кабінетом Міністрів України критеріям (крім нерезидентів).

У разі передачі сільськогосподарських земель в оренду право страхувати сільськогосподарську продукцію, у тому числі посіви та урожай сільськогосподарських культур і багаторічних насаджень, належить орендареві, крім нерезидентів. Страхові внески, що вносяться орендарем, не можуть включатися у залік орендної плати.

Не підлягають страхуванню з державною підтримкою: 1) урожай сільськогосподарських культур, які впродовж трьох або більше років не давали врожаю при їх культивуванні; 2) урожай багаторічних насаджень плодоносного віку, які не давали урожаю протягом останніх п'яти років; 3) хворі сільськогосподарські тварини, птиця, кролі, хутрові звірі, бджолосім'ї, риба та інші водні живі ресурси і тваринницька продукція, а також ті, що перебувають у зоні карантину або в зоні виникнення надзвичайних епізоотичних обставин.

Договір страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою має свої особливості. Зокрема у такому договорі, крім загальних умов обов'язково зазначаються: кадастровий номер і площа земельних ділянок, зайнятих застрахованими культурами, або координати глобальної системи позиціонування (GPS - супутникової системи навігації) – при

страхуванні урожаю; вид, порода, санітарно-ветеринарний стан, ідентифікаційний номер (якщо присвоєний) тварини – при страхуванні сільськогосподарських тварин; вид, класифікація, умови розведення та показники вилову живих водних ресурсів – при страхуванні живих водних ресурсів; кількість бджолосімей у вуликах, їх продуктивність, умови їх розведення - при страхуванні у бджільництві; прогнозований обсяг продукції (врожайність) в натурі та ціни, що використовуються для розрахунку страхової вартості вирощеної продукції; рівень страхового покриття; основні агротехнічні і технологічні заходи, які страхувальник зобов'язується виконати; порядок визначення розміру страхового відшкодування.

Сутність державної підтримки страхування сільськогосподарської продукції полягає у наданні з державного бюджету сільськогосподарським товаровиробникам грошових коштів у вигляді субсидій на відшкодування частини страхового платежу (страхової премії), фактично сплаченого ними за договорами страхування сільськогосподарської продукції.

Перелік сільськогосподарських страхових ризиків, а також об'єктів страхування, частина страхових платежів (страхових премій), яка субсидується з державного бюджету, визначається Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну аграрну політику.

Порядок та умови надання державної підтримки шляхом здешевлення страхових платежів (премій) затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізацію державної аграрної політики¹.

Таким чином реалізація норм цього закону повинна сприяти вирішенню низки проблем, що існують при укладанні договору страхування у сільському господарстві.

¹ Закон України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» від 09.02.2012 р., № 4391-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 19. – Ст. 708.

2.3. Роль та значення Аграрного фонду у правовідносинах із забезпечення продовольчої безпеки

Економічною умовою забезпечення продовольчої безпеки в Україні є існування державного продовольчого резерву, формування якого залежить від ефективності цінової політики на ринку сільськогосподарської продукції. Спеціальним державним органом, який має забезпечити реалізацію цінової політики в агропромисловій галузі економіки є Аграрний фонд України.

Дослідженню проблем, пов'язаних із діяльністю Аграрного фонду присвятили свої роботи такі науковці, як А.М. Статівка, В.М. Єрмоленко, В.Ю. Уркевич¹, Ю.І. Кудріна² та ін. Однак в цих роботах діяльність Аграрного фонду розглядається в площині державної підтримки або ж аналізується його правове становище. Дослідження ж ролі та значення Аграрного фонду у забезпеченні продовольчої безпеки не було предметом розгляду правників. Отже, існує потреба у визначенні місця Аграрного фонду у системі відносин щодо забезпечення продовольчої безпеки. Актуальність дослідження зазначених питань обумовлена необхідністю створення дієвого механізму державного регулювання відносин, пов'язаних із забезпеченням продовольчої безпеки, що можливо лише за умови належного функціонування спеціально створеного державного органу – Аграрного фонду.

Державне регулювання сільського господарства відрізняється значною своєрідністю і визначається як діяльність держави шляхом впливу на систему аграрного підприємництва, що функціонує переважно на ринкових засадах із застосуванням методів економічного регулювання (цін, податків, кредитів, мита), а також державних замовлень, ліцензій, квот та інших адміністративних методів впливу. При цьому важлива функція державного регулювання полягає в тому, щоб створити стійку систему продовольчого

¹ Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» / Автори та упорядники В.М.Єрмоленко, А.М.Статівка, В.Ю.Уркевич // Бюлетень законодавства та юридичної практики України. – 2005. – № 10. – 352 с.

² Кудріна Ю.І. Правове становище Аграрного фонду України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.0006 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Юлія Іванівна Кудріна. – К., 2012. – 19 с.

забезпечення країни на основі формування загальнодержавних і регіональних продовольчих фондів, їх достатніх резервів для державних потреб, стабілізаційних продовольчих фондів для забезпечення здорового навколишнього середовища та підвищення якості життя громадян держави¹. Забезпечення продовольчої безпеки України гарантується державою в особі її компетентних органів, одним з яких є Аграрний фонд, що уповноважений Кабінетом Міністрів України провадити цінову політику в агропромисловій галузі економіки та має виключне право на придбання та продаж об'єктів державного цінового регулювання для потреб державного резерву.

Нормативним підґрунтям діяльності Аграрного фонду стали Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р., № 1877-IV² та постанова Кабінету Міністрів України «Про Аграрний фонд» від 6 липня 2005 р., № 543³. Крім того, правовий статус Аграрного фонду, а також порядок формування ним державного інтервенційного фонду визначає низка підзаконних правових актів, спрямованих на регламентацію здійснення товарних та фінансових інтервенцій на організованому аграрному ринку. Переважна кількість зазначених нормативно-правових актів носить тимчасовий характер і обмежується календарним роком або маркетинговим періодом, серед яких постанови Кабінету Міністрів України «Про закупівлю Аграрним фондом цукру до державного продовольчого резерву» від 10 листопада 2008 р., № 983⁴, «Про закупівлю Аграрним фондом цукру для формування державного інтервенційного фонду» від 23 вересня 2009 р., № 1022⁵, «Про затвердження обсягів формування державного інтервенційного фонду у 2012/13 маркетинговому періоді» від 5 березня 2012 р., № 172⁶, накази Міністерства

¹ Быстров Г.Е. Понятие и функции государственного регулирования сельским хозяйством в России / Г.Е. Быстров // Сучасне земельне, аграрне, екологічне та природоресурсне право: актуальні проблеми теорії та практики: Матеріали наук.-практ. конф. (21-22 травня 2010 року, м. Біла Церква). – Біла Церква: БДАУ, 2010. – С. 27.

² Відом. Верхов. Ради України. – 2004.- № 49. – Ст. 527.

³ Офіц. вісн. України. – 2005. – № 27. – Ст. 1574.

⁴ Офіц. вісн. України. – 2008. – № 87. – Ст. 2914.

⁵ Офіц. вісн. України. – 2009. – №75. – Ст. 2558.

⁶ Офіц. вісн. України. – 2012. – №19. – Ст. 712.

аграрної політики України «Щодо продажу Аграрним фондом об'єктів державного цінового регулювання (зерно пшениці 2005р.) з державного продовольчого резерву у 2006/07 маркетинговому періоді» від 15 травня 2007 р., № 329¹, «Питання діяльності Аграрного фонду на організованому аграрному ринку у 2012/13 маркетинговому періоді» від 14 березня 2012 р., № 301² та ін. Така особливість правового регулювання обумовлюється різними показниками в обсягах виробленої продукції, на урожайність якої впливають, як об'єктивні, природні фактори, так і економічні чинники. У зв'язку з цим виникає потреба постійного коригування переліку об'єктів державного цінового регулювання, встановлення мінімальних та максимальних інтервенційних цін на ці об'єкти, визначення обсягів сільськогосподарської продукції, що підлягає закупівлі до державного інтервенційного фонду, і, як наслідок, необхідність систематичного регулювання попиту і пропозиції шляхом продажу або купівлі на аграрній біржі об'єктів державного цінового регулювання з або до державного інтервенційного фонду. Зауважимо, що Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» визначає види сільськогосподарської продукції, що відносяться до об'єктів державного регулювання. Такими є: пшениця тверда; пшениця м'яка; зерно суміші пшениці та жита (меслин); кукурудза; ячмінь; жито озиме; жито ярове; горох; гречка; просо; овес; соя; насіння соняшнику; насіння ріпаку; насіння льону; шишки хмелю; цукор-пісок (буряковий); борошно пшеничне; борошно житнє; м'ясо та субпродукти забійних тварин та птиці; молоко сухе; масло вершкове; олія соняшникова. Проте Кабінет Міністрів України щорічно за результатами моніторингу аграрного ринку визначає перелік об'єктів державного цінового регулювання і не пізніше 30 календарних днів до початку маркетингового періоду офіційно його оприлюднює. Якщо перелік об'єктів державного цінового регулювання не сформовано або офіційно не

¹ [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1FIN30974.html.

² Офіц. вісн. України. – 2012. – №23. – Ст. 896.

оприлюднено в зазначений строк, діє перелік об'єктів для попереднього маркетингового періоду.

Звичайно, все це призводить до накопичення значної кількості нормативно-правових актів у цій сфері, що може породжувати колізії між окремими їх приписами. У зв'язку із зазначеним слушно вважаємо думку про те, що для приведення вказаних актів у систему необхідне прийняття комплексного нормативно-правового акту¹, наприклад Закону «Про формування та використання державного інтервенційного фонду», який би регламентував порядок закупівлі (продажу) Аграрним фондом усіх об'єктів державного цінового регулювання, що дозволило б забезпечити ефективність діяльності цієї установи і сприяло б вдосконаленню правового регулювання відповідних суспільних відносин.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» та постанови Кабінету Міністрів України «Про Аграрний фонд», Аграрний фонд є державною спеціалізованою установою, що створюється в розпорядчому порядку Кабінетом Міністрів України на базі відокремленої частини державного майна і уповноваженої провадити цінову політику в агропромисловій галузі економіки України. Аграрний фонд має статус юридичної особи, має свій кошторис, рахунки та здійснює неприбуткову діяльність у межах, визначених законом. Фонд належить до сфери управління Міністерства аграрної політики та продовольства України, підзвітний і підконтрольний йому. Аграрний фонд не є органом державного управління, адже виконує функції з державного регулювання сільським господарством України, він не може видавати нормативно-правові акти.

Структуру Аграрного фонду утворює центральний апарат та його регіональні відділення. Фонд провадить свою діяльність на засадах гласності, взаємодіючи з центральними і місцевими органами виконавчої влади,

¹ Кудріна Ю.І. Деякі питання правового забезпечення формування аграрним фондом державного продовольчого резерву / Ю.І. Кудріна // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: Серія «Право». Частина перша / Ред. кол.: Д.О.Мельничук (голова) та ін. – К., 2011. – Вип. 165. – Ч. 1. – С. 92.

органами місцевого самоврядування, банками, кредитними спілками, інвестиційними і страховими компаніями, іншими юридичними особами.

Органами управління Фонду є його дирекція, яку очолює генеральний директор, що призначається на посаду і звільняється з посади Кабінетом Міністрів України. Генеральний директор організовує роботу Фонду; забезпечує виконання рішень Мінагрополітики; вирішує кадрові питання; звітує перед Кабінетом Міністрів України та Мінагрополітики про результати діяльності Фонду та здійснює управління його майном у межах, визначених законодавством; представляє Фонд у відносинах з органами державної влади і місцевого самоврядування, юридичними і фізичними особами. До складу дирекції входять три заступника директора, які призначаються і звільняються з посади Міністром аграрної політики та продовольства. Дирекція організовує виконання покладених на Фонд завдань; надає Мінагрополітики пропозиції щодо встановлення максимальних і мінімальних інтервенційних цін на об'єкти державного цінового регулювання; приймає рішення про здійснення товарних та фінансових інтервенцій, забезпечує цільове та ефективне використання коштів Фонду; за погодженням з Мінагрополітики утворює та ліквідує регіональні відділення Фонду; виконує інші функції відповідно до законодавства.

Аграрний фонд утримується за рахунок коштів державного бюджету у межах кошторису, затвердженого Міністром аграрної політики та продовольства України.

Діяльність Фонду може бути припинена шляхом його реорганізації або ліквідації відповідно до законодавства.

Велике значення для функціонування Аграрного фонду має закріплення у нормах чинного законодавства його завдань. Аналіз Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» та «Положення про Аграрний фонд» дозволяє визначити такі основні завдання Аграрного фонду: 1) проведення цінової політики в агропромисловому секторі економіки у межах, визначених законом, що передбачає таку систему

організаційних, правових та економічних заходів, які спрямовані на стимулювання розвитку аграрних товаровиробників, обмеження монополізму і забезпечення конкурентного середовища на ринку сільськогосподарської продукції, усунення диспаритету цін між промисловою та сільськогосподарською продукцією, що забезпечує еквівалентність товарообміну, встановлення і збереження такого рівня цін, який би забезпечував рентабельну діяльність сільськогосподарських товаровиробників, підвищення якості сільськогосподарської продукції, забезпечення соціальних гарантій у зв'язку із зростанням цін та створення економічних гарантій для аграрних товаровиробників на внутрішньому ринку та ін.; 2) виконання від імені держави функції кредитора на період дії режиму заставних закупівель окремих об'єктів державного цінового регулювання; Аграрний фонд, виступаючи в ролі кредитора, надає бюджетну позику виробнику зерна, яке є об'єктом державного цінового регулювання (позичальнику), під заставу такого об'єкта, що оформлюється переданням кредитору подвійного складського свідоцтва і укладенням кредитного договору; 3) виконання бюджетних програм, визначених законом про Державний бюджет України на відповідний рік; 4) формування державного інтервенційного фонду об'єктів державного цінового регулювання виключно для здійснення товарних та фінансових інтервенцій на організованому аграрному ринку. Відповідно до покладених на нього завдань Аграрний фонд виконує певні функції, які, зважаючи на їх зміст, можна поділити на такі види:

1) організаційно-забезпечувальні – виступає в установленому законом порядку замовником під час закупівлі товарів (робіт, послуг) за рахунок коштів державного бюджету; організовує професійну підготовку та підвищення кваліфікації працівників Фонду;

2) товарно-фінансові – здійснює на організованому аграрному ринку товарні інтервенції шляхом продажу (поставки) окремих об'єктів державного цінового регулювання на умовах споту або форварду з метою встановлення

ціни рівноваги (фіксингу) у розмірі не більше максимальної інтервенційної ціни; здійснює на організованому аграрному ринку фінансові інтервенції шляхом купівлі окремих об'єктів державного цінового регулювання на умовах споту або форварду з метою встановлення ціни рівноваги (фіксингу) у розмірі не менше мінімальної інтервенційної ціни; продає або купує на Аграрній біржі об'єкти державного цінового регулювання з або до державного інтервенційного фонду і має право на придбання та продаж об'єктів державного цінового регулювання для потреб державного інтервенційного фонду, а також на продаж об'єктів державного цінового регулювання, які були конфісковані або підлягають продажу відповідно до закону; за рішенням Кабінету Міністрів України здійснює закупівлю або продаж визначених об'єктами державного цінового регулювання товарів, не пов'язаних з державним ціновим регулюванням. При цьому ціни закупівлі або продажу не повинні бути вищими/нижчими більш як на 20 відсотків максимальної/мінімальної інтервенційної ціни, встановленої на поточний маркетинговий період для об'єкта державного цінового регулювання; за рішенням Кабінету Міністрів України здійснює закупівлю та продаж матеріально-технічних ресурсів для потреб сільськогосподарських товаровиробників; здійснює з використанням сприятливої ринкової кон'юнктури реалізацію об'єктів державного цінового регулювання з метою забезпечення надходження коштів до спеціального фонду державного бюджету; за рішенням Кабінету Міністрів України здійснює експорт об'єктів державного цінового регулювання;

3) компенсаційні – здійснює відшкодування витрат, пов'язаних з виконанням комплексу заходів щодо зберігання, перевезення та переробки об'єктів державного цінового регулювання у межах норм, установлених Кабінетом Міністрів України;

4) засновницькі – утворює державні підприємства, установи та організації;

5) інформаційно-комунікативні – забезпечує поширення інформації про кон'юнктуру аграрного ринку; подає Кабінету Міністрів України пропозиції щодо запровадження та скасування тимчасового режиму адміністративного регулювання цін для окремих об'єктів державного цінового регулювання на організованому аграрному ринку; подає пропозиції щодо переліку об'єктів та періодів державного цінового регулювання.

Аграрний фонд не може здійснювати спекулятивні операції, придбавати і продавати товарні деривативи (крім форвардів), а також придбавати або продавати об'єкти державного цінового регулювання поза організованим аграрним ринком. При цьому спекулятивними вважаються операції з придбання товару (товарного деривативу) з метою продажу такого самого товару (товарного деривативу) з будь-якими цілями, відмінними від цілей, передбачених Законом України «Про державну підтримку сільського господарства України». Як зазначає А.М. Статівка¹, цей припис закону спрямований на унеможливлення перетворення Аграрного фонду на суб'єкт господарювання підприємницького профілю, адже головне завдання його створення та діяльності – проведення державної цінової політики у сфері сільського господарства України. В той же час практика свідчить про досить активну діяльність і значний обсяг позабіржового ринку сільськогосподарської продукції на якому відбуваються значні коливання цін. У зв'язку з тим, що Аграрний фонд працює виключно на Аграрній біржі великі обсяги сільськогосподарської продукції залишаються поза компетенцією Аграрного фонду.

Зазначений перелік функцій і повноважень Аграрного фонду не є вичерпним, на нього можуть покладатися інші функції відповідно до визначених завдань, у тому числі, і гарантія забезпечення продовольчої безпеки.

¹ Статівка А.М. Про правовий статус аграрних бірж / А.М. Статівка, В.Ю. Уркевич // Актуальні питання реформування правової системи України: зб. ст. за матер. VI Міжнар. наук.-практ. конф. – Луцьк: Волинська обласна друкарня, 2009. – С. 449.

Гарантією забезпечення продовольчої безпеки України є формування державного продовольчого резерву – запасу окремих видів сільськогосподарської продукції. Створення спеціальних продовольчих резервів передбачено Законом України «Про державний матеріальний резерв» від 24 січня 1997 р., №51/97-ВР¹, у ст. 1 якого зазначається, що державний резерв є особливим державним запасом матеріальних цінностей, призначених для використання в цілях і в порядку, передбачених Законом, до складу якого зокрема входять запаси сировинних, матеріально-технічних і продовольчих ресурсів, необхідних для забезпечення національної безпеки держави, стабілізації її економіки та виконання першочергових робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Отже державний продовольчий резерв є складовою частиною державного матеріального резерву. Державний продовольчий резерв покликаний виконувати одночасно декілька функцій: 1) забезпечувальну функцію, оскільки його існування має гарантувати забезпечення держави та її населення необхідною кількістю продовольства, сільськогосподарської продукції рослинного і тваринного походження; 2) регулятивну функцію, адже він виступає важелем підтримки рівноваги попиту та пропозиції і регулювання цін на організованому аграрному ринку². На жаль Закон не містить визначення поняття державного продовольчого резерву, у зв'язку з чим відбувається ототожнення різних за своєю правовою природою об'єктів. Так постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2009р. №847 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України»³ у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення механізмів державного регулювання ринку сільськогосподарської продукції» від 4 червня 2009 р. №1447-17 у численних нормативно-правових актах слова «продовольчий резерв» і «державний резерв» були замінені відповідно словами

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 13. – Ст. 112.

² Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення: монографія / А.П. Гетьман, М.В. Шульга, А.М. Статівка та ін.; за ред. А.П. Гетьмана та В.Ю. Уркевича. – Х.: Право, 2012. – С. 266.

³ Офіційний вісник України від 21.08.2009.-№154

«інтервенційний фонд» і «державний інтервенційний фонд», а звідси вони розглядаються як синоніми. Разом із тим Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» був доповнений визначенням державного інтервенційного фонду як такого, що формується Аграрним фондом за рахунок фінансових інтервенцій, заставних, форвардних і ф'ючерсних закупівель та використовується для здійснення товарних інтервенцій з метою забезпечення цінової стабільності. Аналізуючи визначення понять «державний резерв» і «державний інтервенційний фонд» можна дійти висновку про їх нетотожність. По-перше, ці фонди відносяться до різних сфер управління. Управління державним резервом (і його складовою – продовольчим резервом) здійснює Державне агентство резерву України, правове становище якого закріплено Указом Президента України від 13 квітня 2011р., № 463/2011¹, а інтервенційний фонд формується Аграрним фондом, який належить до сфери управління Мінагрополітики. По-друге, різним є призначення цих фондів. Державний резерв призначається для забезпечення потреб України в особливий період; надання державної підтримки окремим галузям народного господарства, підприємствам, установам і організаціям з метою стабілізації економіки у разі тимчасових порушень термінів постачання важливих видів сировини і паливно-енергетичних ресурсів, продовольства, виникнення диспропорції між попитом і пропонуванням на внутрішньому ринку та участь у виконанні міждержавних договорів; подання гуманітарної допомоги; забезпечення першочергових робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. До того ж у складі державного резерву створюється незнижуваний запас матеріальних цінностей, обсяг яких має бути постійним, отже він є недоторканим. На відміну від нього, призначення державного інтервенційного фонду полягає лише у здійсненні товарних аграрних інтервенцій з метою забезпечення цінової стабільності, таким чином його обсяги можуть постійно змінюватися. По-третє, різними можуть бути обсяги

¹ Офіційний вісник України від 26.04.2011.-№29.-с.№324.-Ст.1269.

й номенклатура матеріальних цінностей зазначених фондів. Державний резерв містить тільки ті матеріальні цінності, що необхідні населенню країни в умовах надзвичайних ситуацій. Тому при розробці номенклатури та норм накопичення враховуються концепція національної безпеки, військова доктрина держави, вірогідність виникнення і можливі масштаби природних негараздів і техногенних катастроф поточні економічні та фінансові можливості держави, параметри прогнозів соціально-економічного розвитку і демографічної ситуації в країні, структура та перспективи розвитку промислового і сільськогосподарського виробництва та споживання, рівень і темпи науково-технічного прогресу, а також можливості та технології самої системи державного матеріального резерву¹. Інтервенційний же фонд формується виключно за рахунок об'єктів державного цінового регулювання, перелік яких визначається за результатами моніторингу аграрного ринку, а його обсяг стосовно кожного об'єкта не може бути меншим ніж 20% обсягів їх річного внутрішнього споживання за попередній маркетинговий період. Виходячи з вищевикладеного очевидно, що вказані фонди мають різну правову природу.

Як уже зазначалося державний інтервенційний фонд формується Аграрним фондом з об'єктів державного цінового регулювання за рахунок фінансових інтервенцій, заставних форвардних і ф'ючерсних закупівель та використовується для здійснення товарних інтервенцій з метою забезпечення цінової стабільності. Всі зазначені операції проводяться Аграрним фондом виключно на Аграрній біржі (або на сертифікованих нею товарних біржах), що забезпечує конкуренцію аграрних товаровиробників – продавців об'єктів державного цінового регулювання. Отже важливим механізмом формування державного інтервенційного фонду виступають біржові торги, проведення яких здійснюється Аграрною біржею, утвореною постановою Кабінету Міністрів України «Про створення Аграрної біржі» від 26 грудня 2005 р.,

¹ Коваленко С.О. Державний резерв як головний компонент системи забезпечення національної безпеки України / С.О. Коваленко // Зовнішня торгівля: право, економіка, фінанси. – 2012. – № 3. – С. 255.

№ 1285¹. Цим же нормативно-правовим актом було затверджено статут Аграрної біржі. Обсяги формування державного інтервенційного фонду, а також мінімальні та максимальні ціни на зазначені об'єкти визначаються актами Кабінету Міністрів України та за його дорученням наказами Міністерства аграрної політики та продовольства України на кожний рік (маркетинговий період).

Перелічене вище широкє коло повноважень Аграрного фонду свідчить про те, що він володіє ефективним інструментом впливу на ціноутворення в агропромисловому секторі економіки, спираючись для цього на механізм дії основних економічних законів функціонування ринкових відносин: закону залежності між попитом і ціною (закон попиту) і закону залежності між пропозицією і ціною (закон пропозиції). Ці закони характеризують зміну ціни товару при зміні попиту на нього. Із зниженням ціни товару попит на нього підвищується і навпаки, з підвищенням ціни – попит знижується.

Найважливішим способом державного регулювання цін на сільськогосподарську продукцію виступає застосування державних аграрних інтервенцій. Відповідно до п. 2.5. ст. 2 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» державна аграрна інтервенція – це продаж або придбання сільськогосподарської продукції на організованому аграрному ринку з метою забезпечення цінової стабільності. Тобто, фактично інтервенція являє собою закупівлю або продаж об'єктів державного цінового регулювання при настанні певних умов. Державні аграрні інтервенції можуть бути двох видів: товарні і фінансові.

Сутність державної аграрної товарної інтервенції полягає у здійсненні Аграрним фондом продажу (поставки) окремих об'єктів державного цінового регулювання на умовах споту або форварду при зростанні цін на організованому аграрному ринку понад максимальний рівень, що здійснюється з метою досягнення рівня рівноваги (фіксингу), у розмірі, що не перевищує значення максимальної інтервенційної ціни. Отже обов'язковою

¹ Офіц. вісн. України. – 2005. – № 52. – Ст. 3321.

умовою здійснення державних аграрних товарних інтервенцій є продаж об'єктів державного цінового регулювання на умовах споту або форварду, які передбачають негайну або відстрочену поставку продукції із визначенням умов під час укладення контракту, що значно зменшує ризики можливого невиконання даних контрактів і таким чином підвищує гарантії прав сторін. Закон визначає певний порядок здійснення державних аграрних інтервенцій, причому основним критерієм в механізмі здійснення державних аграрних товарних інтервенцій є поняття максимальної інтервенційної ціни, яка визначається з урахуванням індексу споживчих цін, індексу цін виробників за відповідний період державного цінового регулювання та кон'юнктури внутрішнього та зовнішнього ринку за відповідною методикою затвердженої постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики визначення мінімальної та максимальної інтервенційної ціни об'єкта державного цінового регулювання» від 11 лютого 2010р. №59¹. Максимальні інтервенційні ціни встановлюються на всій території України, а їх розмір не може змінюватися протягом періоду державного цінового регулювання, крім випадків, пов'язаних із суттєвим впливом цінової кон'юнктури на внутрішньому та зовнішньому ринку.

Підставою для здійснення державних аграрних товарних інтервенцій є перевищення ціною попиту на певний об'єкт державного цінового регулювання встановленого рівня максимальної інтервенційної ціни від 5 до 20%. Лише за такої умови Аграрний фонд може здійснити продаж сільськогосподарської продукції на організованому аграрному ринку і укласти відповідні біржові контракти на реалізацію сільськогосподарської продукції. До досягнення такого значення державні аграрні товарні інтервенції не здійснюються. Якщо ж рівень ціни попиту на умовах споту або форварду на визначений об'єкт державного цінового регулювання протягом однієї торгової сесії перевищує рівень максимальної інтервенційної ціни більше ніж на 20% від її значення, то Аграрний фонд призупиняє торгівлю

¹ Офіц. вісн. України. – 2010. – № 12. – Ст. 582.

таким товаром на поточній біржовій сесії та провадить консультації з учасниками біржового ринку з метою досягнення згоди щодо зменшення ціни попиту до рівня, що не перевищує рівень максимальної інтервенційної ціни. У разі досягнення такої мети, Аграрний фонд надає дозвіл на продовження біржових торгів, у тому числі на поточній біржовій сесії. В разі, якщо такі консультації не призвели до стабілізації ціни, Аграрний фонд звертається до Кабінету Міністрів України з поданням про доцільність введення тимчасового адміністративного регулювання цін на певний об'єкт державного цінового регулювання. Рішення про запровадження режиму тимчасового адміністративного регулювання цін для окремого об'єкта державного цінового регулювання приймається Кабінетом Міністрів України за поданням Аграрного фонду, а строк його дії не може перевищувати шість послідовних календарних місяців, включаючи місяць, у якому було прийнято рішення про його запровадження. Пунктом 8.5. ст. 8 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» передбачено, що режим адміністративного регулювання цін поширюється на правовідносини, які виникають як на організованому, так і на неорганізованому аграрному ринках України з окремим об'єктом державного цінового регулювання. Як справедливо зазначає Ю.І. Кудріна¹, з одного боку можна вказати на непослідовність названого припису Закону, адже заходи державної підтримки сільського господарства застосовуються на організованому аграрному ринку, а з іншого боку, запровадження режиму тимчасового адміністративного регулювання цін лише на організованому аграрному ринку навряд чи може бути ефективним, оскільки значна частина правовідносин, що впливають на встановлення ціни на сільськогосподарську продукцію, виникають та функціонують поза межами названого організованого ринку.

¹ Кудріна Ю.І. Правове становище Аграрного фонду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – К., 2012. – С. 123

Сутність режиму тимчасового адміністративного регулювання цін полягає у застосуванні Кабінетом Міністрів України будь-якого з таких видів адміністративного регулювання або їх комбінацію: а) обмеження рівня торгової націнки (знижки) на гуртовому або роздрібному ринку визначеного об'єкта цінового регулювання; б) встановлення граничних рівнів рентабельності до витрат переробників товару, якщо внаслідок такої переробки виробляється об'єкт державного цінового регулювання; осіб, які надають послуги із зберігання (схову) об'єктів державного цінового регулювання; в) встановлення граничних цін продажу державного цінового регулювання на рівні максимальної інтервенційної ціни або його придбання на рівні мінімальної інтервенційної ціни (тільки на період від дати надіслання подання до органів Антимонопольного комітету України до дати прийняття ними висновку щодо наявності узгоджених дій суб'єктами ринку та/або рішення на захист економічної конкуренції).

Скасування режиму адміністративного регулювання відбувається у разі: а) закінчення строку дії режиму адміністративного регулювання; б) за поданням Аграрного фонду, за умови, що ціни попиту на окремий об'єкт державного цінового регулювання досягли рівня, що не перевищує розміру максимальної інтервенційної ціни, тобто адміністративне регулювання досягло своєї мети.

Якщо заходи адміністративного регулювання цін не призводять до стабілізації ціни, Кабінет Міністрів України відповідно до п. 8.9 ст. 8 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» зобов'язаний невідкладно подати Верховній Раді України проект закону щодо надання тимчасової бюджетної дотації виробнику окремого об'єкта державного цінового регулювання, виходячи з метричної одиниці посівної площі. Зазначений законопроект подається разом із законопроектом про відповідну зміну напрямів розподілу видатків державного бюджету. Такий захід спрямований на забезпечення економічних гарантій аграрних товаровиробників дасть можливість збільшити обсяги виробництва і

наситити внутрішній ринок сільськогосподарською продукцією, що забезпечить продовольчу безпеку держави. На думку Л.О. Панькової, запропонований механізм регулювання ринку сільськогосподарської продукції через запровадження інтервенцій не відповідає вимогам ринкової економіки, але є необхідним у сучасних умовах як тимчасовий захід¹. З цим варто погодитися насамперед тому, що із входженням України до Світової Організації Торгівлі наша держава взяла на себе певні зобов'язання, в тому числі і ті, що стосуються державної підтримки, адже СОТ реалізує принцип справедливої конкуренції на ринках сільськогосподарської продукції (як зовнішніх так і внутрішніх). Відповідно до цього принципу заходи державної підтримки сільського господарства, що справляють найбільший протекціоністський і стимулюючий вплив на виробництво сільськогосподарської продукції, а також заходи, спрямовані на захист внутрішнього агропродовольчого ринку, мають скорочуватися, оскільки вважається, що вони впливають «викривляючим чином» на ринок, тобто на обсяги виробництва і ціни. Разом з тим, як слушно зазначається в аграрно-правових джерелах, не слід забувати, що державні аграрні товарні інтервенції здійснюються з метою стабілізації цін на організованому аграрному ринку щодо визначеного об'єкту державного цінового регулювання, певного виду сільськогосподарської продукції, що має вирішальне значення для забезпечення продовольчої безпеки країни².

Якщо здійснення державних аграрних товарних інтервенцій – це спосіб стабілізації цін при їх зростанні понад встановлений максимальний рівень на організованому аграрному ринку і, як результат, збільшення пропозиції сільськогосподарської продукції, то державні аграрні фінансові інтервенції застосовуються Аграрним фондом при падінні спотових цін на організованому аграрному ринку нижче мінімального рівня і здійснюються

¹ Панькова Л.О. Правове регулювання діяльності аграрних бірж в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право, природоресурсне право» / Лілія Олександрівна Панькова. – К., 2005. – С. 15.

² Кудріна Ю.І. Правове становище Аграрного фонду України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – К., 2012. – С. 123.

шляхом придбання окремих об'єктів державного цінового регулювання у тому числі шляхом придбання товарних деривативів з метою встановлення ціни рівноваги (фіксіngu) у розмірі, який не є меншим значення мінімальної інтервенційної ціни і таким чином підвищуючи попит на таку продукцію. Отже, умовою запровадження державних аграрних фінансових інтервенцій є падіння спотових цін нижче рівня мінімальної інтервенційної ціни. Причому таке падіння має відбуватися в діапазоні від 5 до 20% від мінімальної інтервенційної ціни. Згідно з п.п. 4.1.1 п. 4.1. ст. 4 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» мінімальна інтервенційна ціна метричної одиниці окремого об'єкта державного цінового регулювання є ціновим індикатором, який: а) є підставою для прийняття рішення про здійснення державної аграрної фінансової інтервенції; б) використовується для планування доходів продавців такого об'єкта в Україні та з іншими цілями, визначеними цим Законом.

Мінімальна інтервенційна ціна окремого об'єкта державного цінового регулювання встановлюється з урахуванням середньогалузевих нормативних витрат з виробництва, мінімального рівня рентабельності не менше 10%, кон'юнктури на внутрішньому та зовнішньому ринках за методикою, затвердженою Кабінетом Міністрів України.

Мінімальна інтервенційна ціна окремого об'єкта державного цінового регулювання затверджується на визначений період цінового регулювання Міністерством аграрної політики та продовольства України. Вказані ціни є єдиними на всій території України, а їх розмір не може змінюватися протягом встановленого періоду державного цінового регулювання щодо такого об'єкта, крім випадків, пов'язаних із суттєвим впливом цінової кон'юнктури на внутрішньому та зовнішньому ринках, та здійснюється за рішенням Міністерства аграрної політики та продовольства України.

При здійсненні державних аграрних фінансових інтервенцій Аграрний фонд повинен керуватися вимогами Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01 червня 2010р., № 2290-VI¹.

Рішення про проведення фінансових інтервенцій з метою досягнення ціни рівноваги попиту та пропозиції приймається комісією з організації фінансових інтервенцій згідно із наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про здійснення фінансових інтервенцій Аграрним фондом» від 7 жовтня 2005 р., № 543², яким затверджені Тимчасові правила проведення фінансових інтервенцій. Вказана комісія створюється з метою загального керівництва за проведенням фінансових інтервенцій із числа представників Міністерства аграрної політики та продовольства України, а також керівників Аграрної біржі.

Комісія з організації фінансових інтервенцій здійснює загальне керівництво та несе відповідальність за проведення фінансових інтервенцій; на конкурсній основі визначає акредитовану товарну біржу через яку будуть здійснюватися фінансові інтервенції шляхом закупівлі окремих об'єктів державного цінового регулювання; визначає перелік окремих об'єктів державного цінового регулювання, щодо яких будуть здійснюватися фінансові інтервенції, та обсяги їх закупівлі; спостерігає за дотриманням учасниками Тимчасових правил проведення фінансових інтервенцій та при виявленні порушень зупиняє біржові торги.

Відповідно до вказаних правил фінансові інтервенції здійснюються в декілька етапів. Спочатку Аграрний фонд подає заявку на біржу на проведення фінансових інтервенцій, в якій зазначає обсяги, культури, класи, мінімальні лоти та ціни окремих об'єктів державного цінового регулювання, щодо яких будуть здійснюватися фінансові інтервенції. Надалі комісія та Біржа публікують у газеті «Урядовий кур'єр» або «Голос України» та на офіційному сайті Мінагрополітики повідомлення про місце, дату і час

¹ Відом. Верховн. Ради України. – 2010. – №33. – Ст. 471.

² [Електронний ресурс] // <http://uazakon.com/document/fpart37idx37334.htm>

проведення біржових торгів. Після цього Аграрний фонд заключає договір-доручення з біржовим брокером на представлення інтересів на біржі при закупівлі окремих об'єктів державного цінового регулювання на безоплатній основі, а біржа на своєму офіційному сайті розміщує пропозицію брокера-покупця (Аграрного фонду) із зазначенням обсягів та ціни закупівлі об'єктів державного цінового регулювання. В свою чергу власники окремих об'єктів державного цінового регулювання, які виявили бажання продати їх Аграрному фонду також заключають договір-доручення із брокерами-продавцями. На підставі поданих заявок, у термін визначений Правилами біржової торгівлі, Біржа проводить біржові торги, за результатами яких укладаються біржові договори, що затверджуються та реєструються Біржею.

Власники окремих об'єктів державного цінового регулювання, які уклали біржову угоду, протягом трьох днів надають оригінали складських документів, виписаних на Аграрний фонд, на проданий об'єкт державного цінового регулювання, два примірники договорів складського зберігання зберігача із Аграрним фондом, та з оплатою за зберігання, нотаріально засвідчену копію документа про державну реєстрацію суб'єкта підприємницької діяльності та довідки із органу державної статистики. Наслідком ненадання перелічених документів у визначений термін є анулювання біржового контракту. В разі отримання документів Аграрним фондом останній надає біржові договори та платіжні доручення у відділення Держказначейства для перерахування коштів на поточний рахунок Біржі за поставлений об'єкт державного цінового регулювання. Отримані кошти Біржа перераховує відповідно до укладених договорів на рахунки продавців.

Отже, Аграрний фонд, як спеціалізована державна установа, що провадить цінову політику в аграрній сфері економіки сприяє забезпеченню продовольчої безпеки України, наповнюючи державний інтервенційний фонд стратегічно важливою сільськогосподарською продукцією, створює умови для підтримки вітчизняних аграрних товаровиробників шляхом стабілізації та підтримання доступного для споживачів рівня цін на ринку

сільськогосподарської продукції протягом року, шляхом здійснення фінансових інтервенцій і сприяє усуненню дефіциту на ринку сільськогосподарської продукції, проводячи державні товарні інтервенції.

2.4. Правові засади створення та функціонування оптових ринків сільськогосподарської продукції як елемента системи забезпечення продовольчої безпеки

Продовольча безпека вважається поняттям, що використовується для характеристики стану продовольчого ринку країни, який складається з чотирьох рівнів: забезпечення аграрного виробництва необхідними ресурсами, виробництво сільськогосподарської продукції, переробка сировини, збут та реалізація продуктів харчування¹.

Щодо збуту та реалізації сільськогосподарської продукції, то цей рівень продовольчого ринку суттєво впливає на показники продовольчої безпеки України та складається з двох основних елементів: роздрібний та оптовий ринок. Одним із дієвих механізмів, який здатний комплексно з іншими галузями розв'язати проблеми продовольчої безпеки України, виступає належне функціонування оптових ринків сільськогосподарської продукції. Їх основне призначення полягає у створенні прозорих каналів збуту сільськогосподарської продукції, а також у формуванні справедливої ціни на вироблену в Україні продукцію.

Як свідчить світова практика, оптові ринки сільськогосподарської продукції займають одне із ключових місць в механізмі збуту та реалізації сільськогосподарської продукції сільськогосподарськими товаровиробниками. Саме вони продовжують технологічний ланцюг виробництва і збуту сільськогосподарської продукції та в кінцевому рахунку покращують рівень продовольчої безпеки. Так, у Японії через оптові ринки

¹ Гребенюк М. Правове регулювання створення та діяльності оптових продовольчих ринків як елемент системи забезпечення продовольчої безпеки держави / М. Гребенюк // Юридична Україна. – 2009. – № 12. – С. 162.

реалізується 75% сільськогосподарської продукції. У Франції діють десятки великих оптових ринків спеціалізованого та універсального характеру. Через ці ринки реалізується більше 50% поголів'я великої рогатої худоби, 75% овець, 45% овочів та фруктів¹. У Німеччині фермери продають оптовикам близько 50% зерна, понад 60% овочів, фруктів і худоби, майже всю картоплю і 50% яєць саме на таких ринках. У США оптовики на оптових ринках закупають у фермерів більшу частину худоби, вовни, тютюну, бавовни, овочів та фруктів².

Отже, одним із важливих елементів системи забезпечення продовольчої безпеки держави є безперервне та ефективне функціонування оптового ринку сільськогосподарської продукції.

Як підкреслюють фахівці, необхідність формування оптових ринків сільськогосподарської продукції в Україні в сучасних умовах обумовлено низкою об'єктивних причин: (а) порушенням зв'язків між товаровиробниками і споживачами, яке спостерігається останнім часом; (б) необхідністю формування структури виробництва відповідно до вимог споживання; (в) необхідністю прискорення руху сільськогосподарської продукції та скорочення втрат на шляху від виробника до кінцевого споживача; (г) труднощами збуту продукції вітчизняних сільськогосподарських товаровиробників; (д) значним зростанням товарообмінних операцій сільськогосподарською продукцією та продуктами її переробки; (е) необхідністю створення умов для здійснення належного державного ветеринарного і санітарно-епідеміологічного контролю за реалізацією такої продукції; (є) необхідністю поліпшення якості продукції, що пропонується споживачеві, та підвищення рівня його обслуговування; (ж) необхідністю передпродажної обробки та сортування продукції перед

¹ Камілова С. Досвід функціонування оптових продовольчих ринків у країнах з ринковою орієнтацією / С. Камілова // Культура народів Причорномор'я. – 2002. – № 35. – С. 46.

² Фактор Г. Система сбыта сельскохозяйственного сырья и продовольствия в капиталистических странах / Г. Фактор. – М.: ВНШИТЭИагропром, 1988. – С. 24.

надходженням її на ринок тощо¹.

Загальновизнаним вважається положення про те, що забезпечення продовольчої безпеки країни не може бути здійснено без ефективного функціонування оптових ринків сільськогосподарської продукції. Зокрема, у переліку галузей, які впливають на покращення продовольчої безпеки, що зазначені у законопроекті № 8370-1 від 28 квітня 2011 р. «Про основи продовольчої безпеки України»², названі не тільки галузі, що виробляють, заготовляють, зберігають, переробляють продукцію сільського та рибного господарства, а й галузі, які реалізують цю продукцію. У тексті законопроекту серед основних напрямків державної політики у забезпеченні продовольчої безпеки виділяється формування сучасної системи ланцюгів постачання продовольства, до яких відносяться системи оптових продовольчих ринків.

У ст. 3 Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18 жовтня 2005 р., № 2982-IV³ закріплено, що гарантією продовольчої безпеки серед іншого є також формування прозорого ринку сільськогосподарської продукції.

Державною програмою економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» від 2 червня 2010 р.⁴ передбачається здійснення заходів, спрямованих на забезпечення продовольчої безпеки держави, а саме:

- активізація відстеження та протидія проявам монопольної поведінки у сфері оптової торгівлі сільськогосподарською та харчовою продукцією;
- створення сприятливих умов для розвитку ринкової інфраструктури в агропромисловому комплексі, зокрема, товарних бірж, оптових ринків сільськогосподарської продукції, заготівельних і збутових кооперативів та інших об'єднань тощо.

¹ Невлад В.Ф. Умови формування оптових ринків в агропромисловому комплексі України // Електронний ресурс: Режим доступу: udau.edu.ua/library.php?pid=1569.

² http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=40276

³ Офіц. вісн. України. – 2005. – № 45. – Ст. 2826.

⁴ <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10>

У проєкті Національної доктрини продовольчої безпеки України, розробленої Комітетом Верховної Ради України з питань аграрної політики і земельних відносин, Міністерством аграрної політики та продовольства України, вченими ННЦ «Інститут аграрної економіки», серед механізмів забезпечення продовольчої безпеки виділяють також заходи щодо перетворення у сфері кругообігу сільськогосподарської продукції, прискорення розвитку інфраструктури аграрного ринку, регулювання ринків сільськогосподарської продукції, в тому числі і оптових ринків¹.

Представники аграрно-правової науки виділяють дві основні умови забезпечення стабільності продовольчої безпеки – наявність державної підтримки агропромислового комплексу і створення продовольчих оптових ринків².

Включення оптових ринків сільськогосподарської продукції до системи, що забезпечує продовольчу безпеку України, підтримують відомі вчені-аграрники, які зазначають, що ключовими характеристиками продовольчої безпеки виступають: доступність, можливість, сталість використання продовольства, які багато в чому залежать не тільки від зростання виробництва аграрної продукції, а й від торговельної політики, розвитку торговельних зв'язків на ринках аграрної продукції³.

В економічній літературі увага акцентується на необхідності вдосконалення механізмів регулювання агропродовольчих ринків. У сукупності з комплексом інших заходів, це дасть змогу в основному вирішити проблему забезпечення продовольчої безпеки країни⁴.

Представники аграрно-правової науки вважають, що розв'язання проблем формування ринків продукції сільського господарства і продовольства, вдосконалення правових та організаційно-економічних засад

¹ Саблук П.Т. Національна доктрина продовольчої безпеки / П.Т. Саблук, Г.М. Калетник, С.М. Кваша, В.І. Власов, М.А. Лисак // Економіка АПК. – 2011. – № 8. – С. 10.

² Актуальні питання аграрного права України: теорія і практика: монографія / Кол. авт.; за ред. А.М. Статівки. – Х.: Видавництво «ФІНН», 2010 – С. 94.

³ Саблук П.Т. Продовольча безпека України / П.Т. Саблук, О.Г. Білоус, В.І. Власов // Економіка АПК. – 2009. – № 10. – С. 3.

⁴ Збарський В.К. Стан аграрного виробництва та продовольча безпека України / В.К. Збарський, А.В. Збарська, В.А. Величко // Вісник аграрної науки. – 2010. – № 10. – С.67.

забезпечення діяльності учасників продовольчих ринків, створення та вдосконалення елементів сучасної ринкової інфраструктури, в тому числі оптових ринків для реалізації аграрної продукції та продовольства гарантує продовольчу безпеку Україні¹.

На підставі аналізу наведених доктринальних джерел можна стверджувати, що в сучасних умовах перед державою постало завдання здійснення належної правової регламентації створення та діяльності оптових ринків сільськогосподарської продукції як елемента системи забезпечення продовольчої безпеки України.

Першим нормативно-правовим актом, спрямованим на покращення стану продовольчої безпеки України через формування належної правової основи для функціонування оптового ринку сільськогосподарської продукції вважається постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо створення оптово-продовольчих ринків, організації закупівель сільськогосподарської продукції в господарствах приватного сектору, реформування системи споживчої кооперації» від 19 березня 1997 р., № 246.² У цій постанові визнавалася необхідність існування ринково орієнтованої оптової торгівлі і пропонувалося розробити та затвердити Примірне положення про оптово-продовольчий ринок.

Згодом була прийнята постанова Кабінету Міністрів України «Про оптові продовольчі ринки» від 9 червня 1999 р., № 997³, якою передбачалося формування системи оптових продовольчих ринків та їх інфраструктури, активізацію взаємозв'язків між виробниками і покупцями сільськогосподарської продукції. Оптовим продовольчим ринком визнавався суб'єкт підприємницької діяльності, метою діяльності якого є безпосереднє створення необхідних умов для здійснення операцій з продажу і купівлі наявних видів сільськогосподарської продукції та продуктів її переробки, укладення відповідних торговельних угод.

¹ Гребенюк М. Правовий механізм гарантування продовольчої безпеки в сучасних умовах / М. Гребенюк // Право України. – 2010. – № 12. – С.245.

² Офіц. вісн. України. – 1997. – № 13. – С. 13.

³ Офіц. вісн. України. – 1999. – № 23. – С. 186.

Також серед низки нормативно-правових актів, якими визначалися загальні засади оптової торгівлі сільськогосподарською продукцією в Україні, можна виділити й Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення формування і функціонування аграрного ринку» від 6 червня 2000 р., № 767/2000¹. Ним передбачалося здійснення організаційних заходів щодо створення мережі підприємств, що здійснюватимуть оптову торгівлю сільськогосподарською продукцією. Зокрема, в цьому Указі йшлося й про оптові продовольчі ринки. Як справедливо зазначає М.Я. Ващишин, з цього припису стає зрозумілим, що оптові продовольчі ринки стали розглядатися як підприємства оптової торгівлі². Однак самого поняття та ознак такого оптового підприємства цим указом не було визначено.

Згодом у правовому полі відчувається поступове відходження від терміну «оптовий продовольчий ринок» і введення нового поняття – «оптовий ринок сільськогосподарської продукції». Так, у наказі Міністерства аграрної політики України «Про регіональні аграрно-маркетингові центри оптової торгівлі сільськогосподарською продукцією» від 13 листопада 2006 р., № 660³ зазначено, що ключовим елементом формування організованих ринків сільськогосподарської продукції повинна стати мережа оптових ринків сільськогосподарської продукції, що справлять позитивний вплив на якість продукції, рівень її кінцевої ціни та задоволення потреб споживачів, що є невід’ємними показниками продовольчої безпеки країни.

До розвитку та становлення вже «оптового ринку сільськогосподарської продукції» свого часу закликала і Державна цільова програма створення оптових ринків сільськогосподарської продукції, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 3 червня 2009 р., № 562⁴. Даною програмою передбачалося сформувати мережу оптових

¹ Офіц. вісн. України. – 2000. – № 23. – Ст. 931.

² Ващишин М.Я. Оптові ринки сільськогосподарської продукції як суб’єкти аграрного права / М.Я. Ващишин // Аграрне право як галузь права, юридична наука і навчальна дисципліна: матеріали Всеукраїнського круглого столу (25 травня 2012 року): зб. наук. пр. / за заг. ред. проф. В.М. Єрмоленка, В.І. Курила, В.І. Семчика. – К.: Видавничий центр НУБіП України, 2012. – С. 37.

³ <http://www.licasoft.com.ua/index.php/component/lica/?href=0&view=text&base=1&id=361725&menu=446527>

⁴ Офіц. вісн. України // 2009. – № 43. – Ст. 1434.

ринків, на яких аграрії зможуть реалізовувати свою продукцію за вигідними цінами та на зручних умовах і в той же час знизити ціни для споживачів цієї продукції, сприяти зниженню рівня споживчої інфляції. В цілому відповідно до вищевказаної програми та Національного проекту «Зелені ринки» планується побудувати оптові ринки сільськогосподарської продукції в кожній області України, що повинно значно спростити процес реалізації виробленої сільськогосподарської продукції та підвищити рівень продовольчої безпеки України. Але, поки що вищевказаної мети не досягнуто, хоча статус оптового ринку сільськогосподарської продукції вже отримали 7 юридичних осіб.

Вирішальним для розвитку та діяльності оптових ринків сільськогосподарської продукції став 2009 рік, коли був прийнятий Закон України «Про оптові ринки сільськогосподарської продукції» від 25 червня 2009 р., № 1561-VI¹ (далі – Закон), який на законодавчому рівні визначив правові засади організації та діяльності оптових ринків сільськогосподарської продукції в Україні.

Названим Законом до ст. 22 Земельного кодексу України були внесені зміни, згідно з якими землі під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції були віднесені до земель сільськогосподарського призначення. Ці землі як складова несільськогосподарських угідь мають використовуватися в якості основи, операційного базису для створення та функціонування інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції.

На розвиток Закону були прийняті підзаконні нормативно-правові акти, що деталізували його положення, а саме: постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку набуття юридичною особою статусу оптового ринку сільськогосподарської продукції» від 11 лютого 2010 р., № 141², «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у

¹ Офіц. вісн. України. – 2009. – № 58. – Ст. 2024.

² Офіц. вісн. України. – 2010. – № 11. – Ст. 542.

державному бюджеті, для надання фінансової підтримки для створення оптових ринків сільськогосподарської продукції» від 29 вересня 2010 р., № 893¹, накази Міністерства аграрної політики України «Про затвердження Порядку надання та позбавлення статусу саморегульованої організації оптового ринку сільськогосподарської продукції» від 25 листопада 2009 р., № 830², «Про затвердження Типових правил роботи оптових ринків сільськогосподарської продукції» від 19 лютого 2010 р., № 73³, «Про затвердження Положення про комісію з питань надання юридичній особі статусу оптового ринку сільськогосподарської продукції Міністерства аграрної політики та її складу» від 2 березня 2010 р., № 109⁴ тощо.

Норми Закону встановили понятійний апарат для цієї галузі господарювання. В ньому, зокрема, дається визначення категорій «оптовий ринок сільськогосподарської продукції», «інфраструктура оптового ринку сільськогосподарської продукції», «оптова торгівля сільськогосподарською продукцією», також вводяться такі нові терміни як «асоціація оптових ринків сільськогосподарської продукції», «саморегульована організація оптового ринку сільськогосподарської продукції», «територія оптового ринку сільськогосподарської продукції» тощо.

Відповідно до Закону оптовим ринком сільськогосподарської продукції визнається юридична особа, предметом діяльності якої є надання послуг, що забезпечують здійснення оптової торгівлі сільськогосподарською продукцією, і якій в установленому Законом порядку надано статус оптового ринку сільськогосподарської продукції. Як зазначає В.Ю. Уркевич, із наданого визначення абсолютно зрозуміло, що оптовий ринок сільськогосподарської продукції не є специфічною організаційно-правовою формою юридичної особи і таким ринком може вважатися будь-яка юридична особа, яка спеціалізується на наданні послуг, що забезпечують здійснення оптової торгівлі сільськогосподарською продукцією після

¹ Офіц. вісн. України. – 2010. – № 74. – Ст. 2636.

² Офіц. вісн. України. – 2009. – № 101. – Ст. 3552.

³ Офіц. вісн. України. – 2010. – № 26. – Ст. 1045.

⁴ <http://news.yurist-online.com/laws/16926/>

надання їй статусу такого ринку¹.

Статус оптового ринку сільськогосподарської продукції надається Міністерством аграрної політики та продовольства України на конкурсній основі згідно Порядку набуття юридичною особою статусу оптового ринку сільськогосподарської продукції, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2010 р., № 141². Відповідно до вищевказаного Порядку, конкурс проводить комісія з питань надання юридичній особі статусу оптового ринку сільськогосподарської продукції, яка утворюється Міністерством аграрної політики та продовольства України. Склад комісії, положення про неї та умови проведення конкурсу також затверджуються зазначеним Міністерством.

Юридична особа, яка не набула статусу оптового ринку сільськогосподарської продукції, не має права використовувати у своєму найменуванні термін «оптовий ринок сільськогосподарської продукції» та інші похідні терміни.

Зі змісту ст. 10 Закону випливає, що законодавець надає перевагу заснуванню кооперативних оптових ринків сільськогосподарської продукції, що створюються аграрними товаровиробниками для продажу власно виробленої сільськогосподарської продукції. Разом з тим це положення закону не виключає можливості створення оптових ринків сільськогосподарської продукції у будь-яких інших організаційно-правових формах господарювання та не обов'язково сільськогосподарськими товаровиробниками. Існуюча диспозитивність вже знайшла своє відображення на практиці – всі юридичні особи, що на сьогодні отримали статус оптового ринку сільськогосподарської продукції в Україні, мають організаційно-правову форму товариства з обмеженою відповідальністю. Проте ця організаційно-правова форма юридичних осіб, як справедливо зазначають науковці, не є найбільш оптимальною для функціонування такого

¹ Уркевич В.Ю. Правові питання функціонування оптових ринків сільськогосподарської продукції / В.Ю. Уркевич // Проблеми законності: Акад. зб. наук. пр. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2010. – Вип. 108. – С. 118.

² Офіц. вісн. України. – 2010. – № 11. – Ст. 542.

роду підприємств, з огляду на відсутність обов'язку оприлюднювати свою звітність та відсутності у державних органів повноважень щодо суцільної регулярної перевірки¹.

Наведене щодо створених в Україні оптових ринків сільськогосподарської продукції, в свою чергу, суперечить преамбулі Закону, в якій підкреслюється спрямованість закону на захист прав і законних інтересів сільськогосподарських виробників, що здійснюють оптовий продаж сільськогосподарської продукції власного виробництва.

Уявляється, що відсутність у законодавстві норм, які регламентують склад засновників юридичної особи-претендента на статус юридичної особи зі статусом оптового ринку сільськогосподарської продукції, зокрема, відсутність правила щодо обов'язкової участі сільськогосподарських товаровиробників (або їх об'єднань) у складі засновників такого ринку, призвело до усунення сільськогосподарських виробників від створення оптових ринків. Отже, складається ситуація, коли такі ринки створюються тільки посередниками-перекупниками у формі товариств з обмеженою відповідальністю та з обмеженим доступом до інформації щодо їх діяльності і, як наслідок, це зовсім не сприяє покращенню функціонування аграрного сектору економіки та забезпеченню продовольчої безпеки України. На наш погляд, доцільно було б врегулювати склад засновників оптових ринків сільськогосподарської продукції і обов'язково враховувати інтереси сільськогосподарських товаровиробників при їх створенні.

Іншим варіантом підтримання та захисту інтересів сільськогосподарських товаровиробників при створенні оптових ринків сільськогосподарської продукції може бути закріплення відповідного положення в Законі про переважну частку державної або комунальної власності при створенні таких ринків. Як свідчить досвід зарубіжних країн, більшість європейських оптових ринків сільськогосподарської продукції

¹ Шубравська О.В. Оптові ринки сільськогосподарської продукції: європейський досвід та українські перспективи / О.В. Шубравська, Н.А. Ринденко // Економіка України. – 2012. – № 8. – С. 83.

діють саме як державно-комунальні підприємства, що забезпечує, по-перше, на національному та місцевому рівні підтримання та врахування інтересів сільськогосподарського товаровиробника, по-друге, значні надходження грошових коштів не як прибуток окремих підприємств-посередників, а саме на розвиток сільськогосподарських товаровиробників. Наприклад, оптовий ринок сільськогосподарської продукції «Рунжі», що розташований у Франції і є найбільшим у Європі, за організаційно-правовою формою є акціонерним товариством, у якому понад 85% акцій належить державі та муніципальним компаніям, а решта – торговим фірмам, що користуються його послугами¹. Оптові ринки сільськогосподарської продукції в Іспанії також діють у формі акціонерних товариств, в яких 51% акцій належить муніципалітету, а від 26 до 49% акцій належить державній корпорації «Меркаса»; решта акцій розподіляється між професійними організаціями і приватними акціонерами.² Так само найбільший оптовий ринок у Польщі «Броніше» діє як акціонерне товариство, де майже 60% капіталу належить державі в особі Міністерства фінансів³.

Важливо відмітити, що в Україні гарантується підтримка створення оптових ринків сільськогосподарської продукції. В даному випадку йдеться про виділення під такі ринки земельних ділянок із земель державної чи комунальної власності. Як вже зазначалося, у даний час землі під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції віднесено до земель сільськогосподарського призначення. Доцільність таких новел тісно пов'язана з наявністю у складі засновників та учасників оптового ринку сільськогосподарської продукції аграрних товаровиробників і (або) держави чи територіальної громади, які будуть дбати про інтереси сільськогосподарських товаровиробників та взагалі про розвиток аграрного сектору, забезпечення продовольчої безпеки країни. Адже за відсутності

¹ Див. Rungis.Introduction mission // Електронний ресурс: Режим доступу: <http://www.rungismarket.com/en/rouge/missions/ibdex.asp>

² Див.: Informe annual Mercasa 2010 // Електронний ресурс: Режим доступу: http://www.mercasa.es/publication/iforme_anual_mercasa_2012

³ Див. Bronisze.Biuletyn informacji publicznej // Електронний ресурс: Режим доступу: http://www.bronisze.com.pl/bip/struktura_wlasnosci/59

вищеназваних осіб та цілей оптового ринку сільськогосподарської продукції втрачає сенс сама норма щодо віднесення до земель сільськогосподарського призначення земель під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції. Як відомо, основним призначенням цієї категорії земель є пряме або опосередковане їх використання у виробничій сільськогосподарській діяльності. Але, як свідчить практика, землі під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції зараз використовуються юридичними особами, які отримали статус оптових ринків сільськогосподарської продукції, не як опосередковане забезпечення виробничої діяльності в сільському господарстві, а лише для отримання власного прибутку, без будь-якого зиску для розвитку сільського господарства та гарантування продовольчої безпеки країни.

Постановою Кабінету Міністрів від 29 вересня 2010 р., № 893¹ був затверджений «Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання фінансової підтримки для створення оптових ринків сільськогосподарської продукції». Даною постановою, зокрема, передбачено, що бюджетні кошти виділяються на безповоротній основі для:

1) компенсації витрат, пов'язаних з: розробленням проектно-кошторисної документації, в тому числі на роботи з будівництва об'єктів інфраструктури оптових ринків; будівництвом під'їзних шляхів до території оптового ринку, мереж водо- та електропостачання, інших комунікацій загального призначення; викупом земельних ділянок, об'єктів виробничого і невиробничого призначення, торговельних та адміністративних будівель (приміщень), інших об'єктів інфраструктури з метою розміщення та забезпечення функціонування оптових ринків; створенням (впровадженням) системи інформаційного забезпечення діяльності оптових ринків;

2) виплати компенсації у розмірі до 50 відсотків обсягу видатків на придбання устаткування і обладнання, в тому числі іноземного виробництва, для комплектування та облаштування оптових ринків та видатків на оплату

¹ http://www.balance.ua/download/blanks/04.10.2_893.html

будівельно-монтажних або інших робіт, товарів і послуг, пов'язаних з будівництвом оптових ринків.

Рішення щодо надання державної фінансової підтримки оптовим ринкам у період їх становлення приймає комісія з питань надання юридичній особі статусу оптового ринку сільськогосподарської продукції. Вона формує реєстр оптових ринків, які мають право на отримання бюджетних коштів. Розподіл бюджетних коштів для компенсації витрат юридичних осіб здійснюється пропорційно сумі таких витрат, що підтверджені в установленому порядку.

У законодавстві України встановлена єдина вимога щодо надання державної фінансової підтримки оптовим ринкам, а саме: набуття статусу оптового ринку сільськогосподарської продукції у встановленому законом порядку та здійснення відповідних витрат на створення оптового ринку сільськогосподарської продукції. На нашу думку, це є недостатнім, з огляду на те, що фінансова підтримка оптових ринків головним чином повинна бути спрямована не просто на створення оптових ринків сільськогосподарської продукції як комерційних структур, а на виконання більш складних завдань – розвиток конкурентоспроможного сільськогосподарського виробництва та гарантування продовольчої безпеки держави. Доцільно скористатися досвідом Польщі, де фінансову підтримку з боку державних органів можна отримати лише за певних умов: здійснення прямих продажів сільськогосподарської продукції споживачам тільки виробниками, забезпечення у структурі статутного капіталу оптового ринку сільськогосподарської продукції значної частки муніципалітетів, організацій виробників та споживачів, фермерів тощо¹.

Слід констатувати, що попри існуючі заходи державної підтримки, створення та діяльності оптових ринків сільськогосподарської продукції в Україні вимагає від їх засновників значних фінансових ресурсів, доступ до

¹ Шубравська О.В. Оптові ринки сільськогосподарської продукції: європейський досвід та українські перспективи / О.В. Шубравська, Н.А. Ринденко // Економіка України. – 2012. – № 8. – С. 81

яких в ініціаторів створення таких ринків, як правило, обмежений (високі кредитні ставки банків, великий період окупності таких ринків (приблизно 10 років)). Все це робить даний вид діяльності малопривабливим як для інвесторів, так і для сільськогосподарських товаровиробників. Це в котрий раз підтверджує, що найбільш доцільним для України є створення оптових ринків сільськогосподарської продукції за спільної участі держави, територіальної громади, сільськогосподарських товаровиробників (або їх об'єднання) та споживачів.

Основні напрямки діяльності оптових ринків сільськогосподарської продукції встановлено ст. 6 Закону, серед яких виділяються: (а) створення операторам оптових ринків сільськогосподарської продукції належних умов для купівлі-продажу сільськогосподарської продукції; (б) сприяння прискореному просуванню сільськогосподарської продукції від виробника до кінцевого споживача у торговельному ланцюгу; (в) надання можливості для виходу на ринок сільськогосподарської продукції всім постачальникам і споживачам такої продукції; (г) визначення необхідного переліку сільськогосподарської продукції, що має включати переважну більшість загальної номенклатури виробленої продукції, скорочення втрат сільськогосподарської продукції; (д) забезпечення постачання населенню якісної сільськогосподарської продукції; (е) облаштування єдиного місця купівлі-продажу сільськогосподарської продукції; (є) забезпечення концентрації сільськогосподарської продукції у визначеному місці; (ж) забезпечення достовірною інформацією операторів оптових ринків сільськогосподарської продукції про кон'юнктуру ринку сільськогосподарської продукції та споживчу якість такої продукції; (з) сприяння операторам оптових ринків сільськогосподарської продукції у підготовці сільськогосподарської продукції до купівлі та продажу; (и) забезпечення здійснення ветеринарно-санітарного контролю та нагляду; (і) сприяння вітчизняним виробникам сільськогосподарської продукції в одержанні прибутку від реалізації сільськогосподарської продукції тощо.

Перераховані напрямки діяльності оптових ринків сільськогосподарської продукції свідчать про спрямованість останніх на вирішення проблем забезпечення продовольчої безпеки України. Однак практична реалізація запропонованих напрямків викликає багато питань. Так, якщо звернути увагу на останній із запропонованих напрямків, то виникає необхідність більш детально розкрити його зміст у нормативно-правових актах із зазначенням, які саме форми та заходи сприяння вітчизняним виробникам аграрної продукції в одержанні прибутку від реалізації сільськогосподарської продукції мались на увазі в Законі. Наприклад, це могла б бути певна знижка на послуги оптових ринків сільськогосподарської продукції, що закріплені у ст. 7 Закону. Але, на практиці все відбувається навпаки – послуги, які надають оптові ринки, є високовартісними і непосильними для сільськогосподарських товаровиробників.

Стаття 14 Закону встановила, що спеціальними законами про оподаткування можуть передбачатися пільги або спеціальний режим оподаткування діяльності оптових ринків сільськогосподарської продукції. Також органи місцевого самоврядування у межах своїх повноважень можуть надавати оптовим ринкам сільськогосподарської продукції пільги із сплати місцевих податків і зборів. У літературі пропонують, щоб оптові ринки сільськогосподарської продукції в Україні діяли на громадських засадах і мали статус неприбуткових¹. Однак спеціальним законодавством, зокрема Податковим кодексом України, не передбачено пільг чи спеціальних режимів оподаткування для цих суб'єктів господарювання, тобто оподаткування оптових ринків сільськогосподарської продукції здійснюється на загальних засадах.

Свого часу у 2010 році було підготовлено проект закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо надання оптовим ринкам сільськогосподарської продукції пільг із сплати податків і зборів

¹ Горбонос Ф.Б. Організаційно-функціональна модель оптового ринку сільськогосподарської продукції на локальному рівні / Ф.Б. Горбонос // Економіка АПК. – 2009. – № 7. – С. 112

(обов'язкових платежів)». Даним проектом пропонувалося надання пільг оптовим ринкам сільськогосподарської продукції на час їх становлення зі сплати мита, плати за землю, податку на прибуток, податку на додану вартість, орендної плати за землю. Але рішенням Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва «Про відмову у погодженні проекту регуляторного акта» від 23 квітня 2010 р., № 308¹, проект Закону не був погодженим з огляду на те, що всі передбачені ним пільги стосуватимуться не виробників сільськогосподарської продукції, а певної спеціалізованої юридичної особи-посередника, яка просто організовує процес купівлі-продажу оптових партій сільськогосподарської продукції. Таким чином, при існуючому складі засновників та учасників оптового ринку сільськогосподарської продукції запровадження податкових пільг для оптового ринку сільськогосподарської продукції фактично означає надання посередникам більше пільг, ніж безпосереднім виробникам сільськогосподарської продукції, що в свою чергу жодним чином не підвищить рівень продовольчої безпеки країни. Положення щодо пільгового оподаткування цього суб'єкту аграрного ринку може бути доречним та справедливим тільки при включенні до складу засновників та учасників оптового ринку сільськогосподарської продукції сільськогосподарських товаровиробників, держави, територіальних громад тощо.

Підводячи підсумок, потрібно зазначити, що поступово оптові ринки сільськогосподарської продукції займають чільне місце на аграрному ринку України та отримують правову основу для функціонування. Поряд з цим виникла низка проблем, головною причиною яких стала відсутність у законодавстві України норми про обов'язкову участь сільськогосподарських виробників (їх об'єднань), держави та територіальних громад у створенні оптових ринків сільськогосподарської продукції. Отже, зараз першочерговим завданням є перетворення оптових ринків сільськогосподарської продукції України з простих комерційно-посередницьких структур, які дбають лише

¹ <http://www.uapravo.net/akty/zakon-osnovni/akt8ttrq4g.htm>

про власний прибуток, на важливий елемент маркетингової інфраструктури аграрного ринку, який здатний виступити запорукою стабільного розвитку сільського господарства в Україні та забезпечення потреб населення в продуктах харчування і, відповідно, одним з ключових елементів системи забезпечення продовольчої безпеки країни.

2.5. Організаційно-правові питання функціонування аграрних бірж та їх значення у забезпеченні продовольчої безпеки

Більшість населення понад половину своїх доходів витрачає на продовольство. У структурі споживання багатьох країн продовольство займає істотне місце. За станом забезпеченості країни продовольчими товарами й за доступними цінами можна судити, як правило, про загальний стан її економіки.

Ринок продовольчих товарів формується при безпосередній активній участі держави, що впливає як на виробництво, так і на торгівлю цими товарами, оскільки завдання забезпечення населення продовольством виходить далеко за рамки внутрішньої соціально-економічної політики й торкаються зовнішньої політики, включаючи питання безпеки країни.

Практично всі країни здійснюють купівлю-продаж продовольчих товарів на зовнішніх ринках, будучи або імпортерами, або експортерами.

Тому виникла необхідність у сучасному регулюванні торгівлі продовольством, складних завдань по забезпеченню населення країни продовольством, що складає основу продовольчої безпеки держави в цілому. Питання продовольчої безпеки вивчає низка українських й російських економістів, таких як В.П. Горьовий, М.В. Школьников, О.І. Виговський, І.І. Проданова, єдина думка яких зводиться до того, що продовольство є важливою групою товарів у торгівлі, а участь держави в секторі торгівлі продовольчими товарами має значну специфіку.

Специфіка державного втручання в торгівлю продовольством, спрямоване на стабілізацію нестійких товарних ринків і підтримку національних фермерів, пов'язана з комплексом фундаментальних причин економічного, зовнішньополітичного й соціального характеру.

Про важливість продовольчих товарів у торгівлі свідчить не тільки порівняно висока їхня частка в загальному обороті, але й те, що багато продуктів харчування – насамперед зернові, молоко й м'ясо – входять до числа життєво необхідних товарів, що складають основу продовольчої безпеки держави. При цьому існує велика диференціація у забезпеченні населення країни власним продовольством і продовольством взагалі.

Характерними рисами виробництва сільськогосподарської продукції є нерівномірність географічного розміщення, нестабільність і непередбачуваність розвитку внаслідок сильної залежності від природно-кліматичних умов, поширення шкідників і хвороб рослин і тварин. На зазначене виробництво впливають й зміни в аграрній політиці країн.

Забезпечення в достатній кількості і якості продовольством населення є одним з головних факторів у підтримці сприятливої соціальної атмосфери в Україні.

Рівень самозабезпеченості країни в основних продуктах харчування давно став загально визнаним показником її зовнішньополітичної залежності, а, отже, в остаточному підсумку, і національної безпеки.

Аграрний сектор став об'єктом особливої уваги з боку держави, що прагне забезпечити безперебійне постачання населення продовольством, захистити внутрішній ринок від небажаної конкуренції іноземних постачальників і підтримувати вітчизняних товаровиробників, субсидіюючи експорт за рахунок участі у різного роду стабілізаційних програмах, а також витрачаючи на ці цілі значні фінансові кошти.

Україна з метою поповнення нестачі продовольчих товарів на внутрішньому ринку, приймаючи міри по утриманню цін від підвищення на вітчизняні продукти харчування, здійснює імпорт цих продовольчих товарів.

Однак все це може спричинити збитки фермерам й іншим сільськогосподарським товаровиробникам. У свою чергу для України відкривається можливість, співставляючи і застосовуючи митні тарифи, експортно-імпортні квоти на продовольство, освоїти додаткові ринки збуту й забезпечення джерела постійних валютних надходжень, необхідних для закупівлі товарів, у тому числі й виробничого призначення в яких виникає потреба в інтересах розвитку національної промисловості й підйому економіки в цілому.

Організація торгівлі продовольчими товарами багато в чому визначається їхніми особливостями й, насамперед, тим, що одні товари можуть довгостроково зберігатися, є однорідними, користуються масовим попитом, тоді як інші – відносяться до швидкопсувних (м'ясні, молочні, овочеві) або мають якісь інші індивідуальні властивості. Для багатьох продовольчих товарів, крім того, необхідні спеціальні сховища, особливі транспортні засоби, передпродажне сортування, обробка, упакування й т.д., що потребує від постачальників великих капіталовкладень, застосування складної технології.

Традиційними формами торгівлі продовольчими товарами є організовані ринки. У першу чергу йдеться про товарні біржі й аукціони.

Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р., № 1877-IV¹ визначає аграрний ринок як сукупність правовідносин, пов'язаних з укладенням та виконанням цивільно-правових договорів щодо сільськогосподарської продукції.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про Концепцію розвитку біржового ринку сільськогосподарської продукції» від 5 серпня 1997 р., № 848 схвалено Концепцію розвитку біржового ринку сільськогосподарської продукції², згідно з якою інфраструктура вказаного ринку сільськогосподарської продукції включає: товарні біржі; аукціони худоби (як

¹ Офіц. вісн. України. – 2004. – № 30. – Ст. 1987.

² Електронний ресурс: Режим доступу: http://zakon.nau.ua/doc/?doc_id=367068

самостійні заходи або підрозділи бірж); агроторгові доми; допоміжну базу біржового ринку (елеватори, сховища, складські приміщення, транспортні структури тощо); добровільні об'єднання (асоціації, спілки тощо). Кожен із вказаних елементів має свою специфіку, відрізняється завданнями, порядком організації та функціонування. Таким чином, допоміжними елементами інфраструктури аграрного ринку є: транспорт, складське господарство, зв'язок, системи цінового моніторингу, стандартизації, сертифікації, реклами, страхування тощо. Також до інфраструктури організованого ринку сільськогосподарської продукції можна включити оптові ринки сільськогосподарської продукції та фірмові магазини сільськогосподарських підприємств, які на практиці здійснюють свою діяльність відповідно до Закону України «Про оптові ринки сільськогосподарської продукції» від 25 червня 2009 р., № 1561-VI¹, що також має вплив на забезпечення продовольчої безпеки держави.

Реалізація живої худоби та птиці на організованому аграрному ринку проводиться відповідно до Положення про організацію та проведення аукціонів живої худоби та птиці, затвердженим спільним наказом Міністерства аграрної політики України та Української академії аграрних наук «Про затвердження Положення про організацію та проведення аукціонів живої худоби та птиці» від 5 червня 2002 р., №153/44, яке регламентує порядок організації та проведення аукціонів живої худоби (племінної, неплемінної продуктивної) та птиці².

Слід зазначити, що аграрний ринок складається з наступних елементів: (1) біржовий ринок сільськогосподарської продукції (у вигляді аграрних бірж); оптові ринки сільськогосподарської продукції у формі юридичної особи, які діють на підставі Закону України «Про оптові ринки сільськогосподарської продукції» від 25 червня 2009 р., № 1561-VI³; (2) аукціони; фірмові магазини сільськогосподарських підприємств;

¹ Офіц. вісн. України. – 2009. – № 58. – Ст. 2024.

² Офіц. вісн. України. – 2002. – № 33. – Ст. 1547.

³ Офіц. вісн. України. – 2009. – № 58. – Ст. 2024.

(3) сільськогосподарські виставки та ярмарки, діяльність яких регламентована постановою Кабінету Міністрів України «Про вдосконалення виставково-ярмаркової діяльності в Україні» від 22 серпня 2007 р., № 1065¹;

(4) агроторгові дома, які діють у формі обслуговуючих кооперативів, правила функціонування яких визначені наказом Міністерства аграрної політики України «Про підвищення ефективності функціонування агроторгових домів» від 20 квітня 2005 р., № 163² та які є допоміжними з надання невеликим сільськогосподарським підприємствам послуг із реалізації невеликої партії сільськогосподарської продукції; тощо.

Важливим елементом організованого аграрного ринку сільськогосподарської продукції у забезпеченні продовольчої безпеки держави та населення в цілому є аграрні біржі.

В Україні проблемами правового регулювання діяльності аграрних бірж, які безпосередньо пов'язані з забезпеченням продовольчої безпеки держави та нормальним функціонуванням аграрного сектору економіки, вивчала, зокрема, Л.О. Панькова, яка зазначала, що захист економічних прав національних сільськогосподарських товаровиробників пов'язаний зі збутом сільськогосподарської продукції та виходом її на зовнішній ринок, уникаючи товарообмінних (бартерних) операцій та реалізації продукції за реальними ринковими цінами. Досягненню зазначеної мети сприяло б прийняття спеціального закону України «Про аграрну біржу»³.

На сьогоднішній момент, аграрний біржовий ринок України, як організований аграрний ринок, пройшов тривалий шлях становлення, проте він до кінця ще не сформований, причиною чому є, зокрема, недосконалість чинної нормативно-правової бази. Створенню аграрного біржового ринку України, сприяло прийняття таких нормативно-правових актів, як: Закони України «Про товарну біржу» від 10 грудня 1991 р., № 1956-ХІІ⁴, «Про зерно

¹ Офіц. вісн. України. – 2007. – № 65. – Ст. 2517.

² Електронний ресурс: Режим доступу: http://zakon.nau.ua/doc/?doc_id=185131

³ Панькова Л.О. Правове регулювання діяльності аграрних бірж в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – К., 2005. – 21 с.

⁴ Відом. Верховн. Ради України. – 1992. – № 10. – Ст. 139.

та ринок зерна в Україні» від 4 липня 2002 р., № 37-IV¹, «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р., № 1877-IV²; постанов Кабінету Міністрів України «Про прискорення організації біржового ринку сільськогосподарської продукції» від 17 листопада 1995 р., № 916³, «Про Концепцію розвитку біржового ринку сільськогосподарської продукції» від 5 серпня 1997 р., № 848⁴, «Про активізацію діяльності біржового ринку продукції агропромислового комплексу та необхідних для його потреб матеріально-технічних ресурсів»⁵ від 19 жовтня 1999 р. № 1928, «Про Аграрний фонд» від 6 липня 2005 р., № 543⁶; укази Президента України «Про заходи щодо забезпечення формування та функціонування аграрного ринку» від 6 червня 2000 р., № 767/2000⁷, «Про заходи щодо розвитку продовольчого ринку та сприяння експорту сільськогосподарської продукції та продовольчих товарів» від 7 серпня 2001 р., № 601⁸, «Про заходи щодо прискорення розвитку аграрного ринку» від 8 серпня 2002 р., № 694/2002⁹, «Про заходи щодо розвитку аграрного ринку» від 30 серпня 2004 р., № 1021¹⁰; та ін.

На товарних біржах реалізуються взаємозамінні продовольчі товари масового попиту, які складають основу продовольчої безпеки, що піддаються стандартизації. На біржах здійснюється купівля продаж декількох десятків продовольчих товарів, у тому числі сировини для їхнього виробництва.

Торгівля продовольством на біржах відбуваються по типових контрактах на фіксовану кількість товару з негайною поставкою або з поставкою протягом обумовленого строку, як правило за ціною, зазначеної в контракті в момент його укладення. При чому товар може ще перебувати у

¹ Офіц. вісн. України. – 2002. – № 31. – Ст. 1446.

² Офіц. вісн. України. – 2004. – № 30. – Ст. 1987.

³ Електронний ресурс: Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/916-95-%D0%BF>

⁴ Електронний ресурс: Режим доступу: http://zakon.nau.ua/doc/?doc_id=367068

⁵ Офіц. вісн. України. – 1999. – № 42. – Ст. 154.

⁶ Офіц. вісн. України. – 2005. – № 27. – Ст. 1574.

⁷ Офіц. вісн. України. – 2000. – № 23. – Ст. 931.

⁸ Уряд. кур'єр. – 2001. – № 145. – 14 серпня.

⁹ Офіц. вісн. України. – 2002. – № 32. – Ст. 1507.

¹⁰ Уряд. кур'єр. – 2004. – № 165. – 3 вересня.

транспортної організації що здійснює його перевезення або ж навіть на стадії виробництва.

Основними учасниками біржової торгівлі виступають торговельні посередники різних видів: торгові дома, комісіонери, агенти постачальників і покупців товару. Крім того, послугами бірж користуються власники елеваторів і підприємств, що переробляють сільськогосподарську сировину.

Перевагами купівлі-продажу продовольства на товарних біржах є: (а) постійно діюче (щоденне) функціонування бірж; (б) можливість швидко зробити комерційну операцію з великою партією товару національного або іноземного походження, тому що він продається й купується без пред'явлення (відбувається передача продавцем покупцеві лише документа на право володіння товаром) і угода між продавцем та покупцем спочатку відбувається в усній формі, а лише потім оформляється письмово; (в) можливість для покупця (з застосуванням форвардних, ф'ючерсних та інших угод) придбати товар з поставкою через певний час (іноді навіть через рік), що гарантує йому безперебійне постачання виробництва сільськогосподарською сировиною або доставку продукту в роздрібну мережу, а також дозволяє заздалегідь скалькулювати витрати й позбутися від турбот і видатків по зберіганню закупленого товару; (г) можливість для продавця забезпечити збут ще не зробленого або доставленого на біржовий склад товару; (д) можливість для підприємців, що перебувають у віддалених районах і країнах, брати участь у торгівлі за допомогою сучасних засобів зв'язку, включаючи супутниковий зв'язок. Більше того, біржі являють собою унікальне джерело оперативної цінової інформації, яким користуються підприємці.

Крім здійснення комерційних операцій, товарні біржі сприяють розвитку міжнародної торгівлі продовольством шляхом розробки стандартів і типових контрактів на товари відповідного профілю, займаються експертизою якості останніх, виконують арбітражні функції, збирають і

надають підприємцям торгово-економічну інформацію, що міститься в щоденних бюлетенях, періодичних виданнях і довідниках.

Тому обов'язок біржі – постійно дбати про забезпечення інтересів держави у продовольчій безпеці її громадян, завдяки створенню найбільш привабливих умов для оптової торгівлі, обміну товарів, забезпечення контрагентів необхідною інформацією про рівень попиту і пропозицій в межах країни і за кордоном, про світові і внутрішні ціни, платоспроможність і надійність контрагентів по угоді, а також страхувати себе від несприятливих коливань цін на ринку.

Торгівля на біржах має бути настільки простою та надійною, наскільки це можливо. А оскільки торгівлі притаманні ризики, то одне з головних призначень торгової біржі – звести до мінімуму ризики, пов'язані з продажем товару та одержанням коштів за його реалізацію. Біржа є гарантом виконання контрактів (поставки товару і його оплати за ціною, що склалась на торгах), а за допомогою ф'ючерсних контрактів вона фактично може застрахувати виробника від небажаної зміни ціни на його товар, що для виробника сільськогосподарської продукції і продовольства є важливим, а для забезпечення продовольчої безпеки є необхідним.

Біржа – це ринок, при якому багато продавців протистоять великій кількості покупців. Така ситуація характеризується економічною теорією як досконала конкуренція (вільна, чиста). Щоб ринок відповідав цьому терміну, необхідно щоб на ньому був однорідний товар, продавець і покупець не повинні мати один перед другим ніяких переваг, ринок має бути повністю прозорим, тобто всі його суб'єкти повинні володіти інформацією про ціни, попит, пропозицію, якість і т.п.¹

Як зазначалося вище, невід'ємним елементом біржового ринку сільськогосподарської продукції є аграрна біржа, одна з головних функцій якої є забезпечення продовольчої безпеки держави, що створюється та діє на

¹ Горьовий В.П. Біржовий ринок сільськогосподарської продукції в Україні: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.07.02. – К., 1999. – С 9, 10.

підставі статей 279-282 Господарського кодексу України¹, Законів України «Про державну підтримку сільського господарства України» й «Про товарну біржу» від 10 грудня 1991 р., № 1956-ХІІ².

З моменту прийняття Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», який визначив порядок створення та функціонування аграрної біржі, було зазначено, що засновником аграрної біржі є Кабінет Міністрів України в особі Аграрного фонду, що є державною установою, а інші суб'єкти (при чому виключно резиденти) можуть бути тільки членами аграрної біржі. Таким чином, це привело до того, що створені раніше приватними товариствами товарні біржі, які є аграрними по своїй суті, на підставі Закону України «Про товарну біржу», в зв'язку з таким протирічним (колізійним) законом виявилися незаконними. Наприклад, у такому стані опинилася Українська аграрна біржа, у зв'язку з тим, що Кабінет Міністрів України в особі Аграрного фонду мав привілейоване положення щодо створення аграрної біржі та використання назви «Аграрна біржа». На сьогоднішній день, завдяки внесеним змінам до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», засновником аграрної біржі можуть бути, крім Кабінету Міністрів України (в особі Аграрного фонду) й інші суб'єкти, які є виключно резидентами України (тобто юридичні, які зареєстровані на території України, або фізичні особи).

У 1995 році Кабінет Міністрів України з метою подолання комплексу виявлених проблем щодо організації біржового сільськогосподарського ринку та підвищення його ефективності, у постанові «Про прискорення організації біржового сільськогосподарського ринку» від 17 листопада 1995 р., № 916³ визначив, що у складі засновників і членів аграрних бірж повинно бути не менш як половина вітчизняних сільськогосподарських товаровиробників та представників переробної промисловості. Тим самим, прагнучи залучити сільськогосподарських товаровиробників безпосередньо

¹ Офіц. вісн. України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.

² Відом. Верховн. Ради України. – 1992. – № 10. – Ст. 139.

³ Електронний ресурс: Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/916-95-%D0%BF>

до діяльності аграрної біржі. Однак у Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України» це положення свого відображення не знайшло.

Відповідно до ст. 2 зазначеного вище Закону, аграрна біржа – це юридична особа, яка надає послуги суб'єктам господарювання з укладення біржових договорів (контрактів) щодо сільськогосподарської продукції, товарних деривативів, базовим активом яких є сільськогосподарська продукція, іпотечних сертифікатів та іпотечних закладних, а також з проведення розрахунково-клірингової діяльності за ними.

Спеціального нормативно-правового акту у формі закону, який визначав би правовий статус аграрної біржі, не існує, тому особливості правового становища аграрної біржі визначені ст. 17 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», а саме:

а) аграрна біржа є неприбутковим (непідприємницьким) підприємством, тобто не займається комерційним посередництвом і не має на меті одержання прибутку, а також не розподіляє свої доходи на користь засновника або своїх членів;

б) членами аграрної біржі можуть бути виключно резиденти, тобто юридичні особи які утворені (zareєстровані) на території України або фізичні особи, які постійно проживають (zareєстровані) на території України. Слід відмітити, що членство на біржі регламентується її установчими документами, правилами та статутом, де можуть бути зазначені деякі особливості. Наприклад, членами аграрної біржі яка заснована Кабінетом Міністрів України в особі Аграрного фонду постановою Уряду України «Про створення Аграрної біржі» від 26 грудня 2005 р., № 1285¹, є Аграрний фонд та виключно юридичні особи – резиденти України, які придбали біржове місце та уклали договір з біржею (п.п. 22, 23 статуту Аграрної біржі, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2005 р., № 1285 та внутрішніх Правил біржової торгівлі).

¹ Офіц. вісн. України. – 2006. – № 52. – Ст. 3321.

Членами біржі вважаються особи-резиденти України, які придбали біржове місце та уклали договір з біржею. Члени біржі не мають права на продаж або надання в оренду біржових місць третім особам. Членство в біржі також може припинятися у разі закінчення строку договору про придбання біржового місця;

в) засновником аграрної біржі може бути також Кабінет Міністрів України в особі Аграрного фонду, що є державною установою. При цьому Кабінет Міністрів України здійснює засновницький внесок до статутного фонду (капіталу) такої Аграрної біржі у розмірі, що дорівнює мінімальним вимогам до статутного фонду банку-резидента, який має ліцензію для здійснення повного обсягу банківських операцій та здійснює управління майном біржі в особі Аграрного фонду;

г) якщо засновником аграрної біржі є Кабінет Міністрів України в особі Аграрного фонду, то інші, окрім нього, члени аграрної біржі не мають права приймати рішення щодо: (1) призначення або зміни керівництва аграрної біржі; (2) введення плати за здійснення Аграрним фондом будь-яких операцій, пов'язаних з державним ціновим регулюванням; (3) будь-яких обмежень щодо торгівлі об'єктами державного цінового регулювання на аграрній біржі; (4) введення будь-яких застережень щодо обмеження права Аграрного фонду призупиняти або зупиняти торги об'єктами державного цінового регулювання у випадках, визначених Законом; (5) зміни положень статутних документів аграрної біржі, які звужують або обмежують компетенцію Аграрного фонду або Наглядової ради аграрної біржі; (6) зміни встановлених правил клірингово-розрахункового обслуговування членів аграрної біржі; (7) ліквідації або реорганізації аграрної біржі; (8) інших рішень, які відповідно до норм Закону перебувають у виключній компетенції Аграрного фонду або Кабінету Міністрів України.

Для проведення розрахунків за укладеними біржовими угодами (договорами) та надання (обліку та виплати) біржових гарантій аграрна біржа створює розрахунково-кліринговий центр та систему гарантування

виконання зареєстрованих нею біржових угод (контрактів). При створенні такої системи можуть використовуватися послуги одного з найбільших за сумою активів банків України.

Крім того, діяльність аграрної біржі регламентується своїм статутом біржі та внутрішніми Правилами біржової торгівлі. З метою уніфікації Правил біржової торгівлі різних бірж спільним наказом Міністерства сільського господарства і продовольства України, Міністерства економіки України та Міністерства фінансів України від 3 квітня 1996 р., № 103/44/62 було затверджено Типові правила біржової торгівлі сільськогосподарською продукцією¹ (далі – Типові правила).

Статут аграрної біржі визначає мету діяльності біржі, яка співпадає з визначенням аграрної біржі відповідно статті 2 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» та предмет діяльності біржі, до якого входить:

1) належна організація публічного проведення біржових торгів (аукціонів) товарами, товарними деривативами, іпотечними сертифікатами та іпотечними закладними, створення розрахунково-клірингових систем для обслуговування укладених біржових договорів (контрактів);

2) формування ринкової ціни на сільськогосподарську продукцію (пов'язані з нею послуги) та інші біржові товари на підставі співвідношення попиту та пропозиції, яка вважається ціною рівноваги (фіксінг) та зазначається у зареєстрованому біржовому договорі;

3) дослідження кон'юнктури організованого аграрного ринку та вивчення суспільної думки щодо такого ринку, надання консультацій з питань комерційної діяльності;

4) надання біржових послуг, необхідних для проведення Аграрним фондом товарних або фінансових інтервенцій з метою підтримання рівня мінімальних або недопущення перевищення рівня максимальних закупівельних цін об'єктів державного цінового регулювання;

¹ Електронний ресурс: Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0184-96/card6#Public>

5) виконання рішень Аграрного фонду про запровадження режиму адміністративного регулювання ціни окремого об'єкта державного цінового регулювання у випадках, передбачених законом;

6) організація біржових торгів з придбання та продажу об'єктів державного цінового регулювання для потреб державного продовольчого резерву, а також з продажу об'єктів державного цінового регулювання, що були конфісковані або підлягають продажу відповідно до Закону. Порядок продажу та придбання таких товарів підлягає узгодженню з Аграрним фондом;

7) надання фінансових та інших консультацій, пов'язаних з розрахунково-кліринговою діяльністю;

8) створення програмного забезпечення з питань біржової діяльності;

9) надання послуг з поширення інформації про результати біржових торгів (аукціонів), рекламних послуг;

10) провадження діяльності у сфері інформатизації, навчання та підвищення кваліфікації біржових брокерів (дилерів) та працівників біржі;

11) випуск біржових бюлетенів, довідників та інших інформаційних і рекламних видань з питань, пов'язаних з біржовою діяльністю.

Статутом визначається також юридичний статус біржі, права та обов'язки біржі, правовий режим майна біржі, правовий статус членів біржі та її засновників, компетенція органів управління біржі та інші питання діяльності біржі.

Аграрна біржа може надавати право на участь у біржовій торгівлі також іншим товарним біржам, створеним згідно із Законом України «Про товарну біржу», за умови попередньої їх сертифікації щодо стандартів продажу або поставки біржового товару відповідно до порядку, визначеного Кабінетом Міністрів України. Зазначимо, що названий порядок Урядом України до сьогодні не визначений.

Відповідно до п. 3.2. Типових правил учасниками біржових торгів можуть бути тільки члени біржі, а саме:

а) брокери – фізичні особи, зареєстровані на біржі відповідно до її статуту, обов'язки яких полягають у виконанні доручень членів біржі, яких вони представляють, щодо здійснення біржових операцій шляхом підшукування контрактів і подання здійснюваних ними операцій для реєстрацій на біржі;

б) біржові маклери – працівники біржі, які ведуть торги, фіксують усну згоду брокерів на укладення угоди на певних умовах та мають право призупиняти торги не більш ніж на десять хвилин. Маклер має право при необхідності прийняти рішення про випровадження відвідувачів із залу під час торгів.

Місцем проведення торгів є торговий зал біржі. Біржа визначає місце в торговому залі для торгів окремими групами сільськогосподарської продукції. До біржових торгів допускається сільськогосподарська продукція визначеного переліку (затверджується біржею) стандартної якості, що є реальним товаром, а також стандартні контракти на цю продукцію, що допущені біржею у встановленому порядку до торгів. За рішенням біржового комітету до торгів може бути допущена також продукція, що забезпечує виробництво сільгосппродукції, кількість якої не повинна перевищувати 40 відсотків від загального обсягу товару.

Особливої уваги заслуговує порядок формування біржових цін, їх оприлюднення, а також порядок проведення біржових операцій та здійснення біржових угод.

Так, відповідно до п. 5.1. Типових правил, ціни на біржі формуються вільно. Їх рівень визначається на кожен вид сільськогосподарської продукції співвідношенням попиту та пропозиції на даний момент біржових торгів.

На біржі використовуються такі поняття цін:

1) ціною продавця (пропозиції) – визнається ціна, що вказана учасником біржових торгів у заявці на продаж, а також названа ним під час торгів з метою стимуляції продажу;

2) ціна покупця (попиту) – ціна, що вказана покупцем в заявках по купівлі, а також та, яка називалася ним безпосередньо під час торгів при обговоренні пропозиції продавця;

3) ціни біржових угод (рівноваги) – остання ціна, названа покупцем (продавцем) цін під час біржових торгів на конкретну позицію товару, що зафіксована біржовим маклером;

4) котирувальна ціна – ціна, визначена котирувальною комісією біржі шляхом аналізу цін біржових угод, цін продавців, цін покупців на підставі єдиних критеріїв та спеціальних методів. Розрізняють котирування офіційне та позаофіційне (довідкове).

Котирування офіційне проводиться по відношенню щодо цін біржових угод на визначені біржею групи сільськогосподарської продукції стандартної якості з єдиним базисом поставки після кожного біржового торгу. Процес визначення офіційної котирувальної ціни передбачає об'єктивну оцінку коливань цін протягом біржового дня. Котирування позаофіційне (довідкове) проводиться на підставі аналізу всіх цін (попиту, пропозиції, угод) з урахуванням оцінки котирувальної комісії кон'юнктури попиту та пропозиції за трьома напрямками:

- за цінами продавців (котирувальна ціна пропозиції),
- за цінами покупців (котирувальна ціна попиту),
- за найбільш типовою на біржі в конкретний період часу ціною на конкретний вид (групу) товару (котирувальна ціна біржі).

Під час біржових торгів можуть бути укладені угоди, що пов'язані з:

- негайною (від 1 до 30 днів) взаємною передачею прав та обов'язків щодо реальної сільськогосподарської продукції (спотова угода);
- відстроченою (від 30 до 360 днів) взаємною передачею прав та обов'язків щодо реальної сільськогосподарської продукції (форвардна угода);
- взаємною передачею прав та обов'язків щодо стандартного контракту (ф'ючерсна угода);

- поступкою прав на майбутню передачу чи набуття прав і обов'язків щодо реального товару або стандартного контракту (опціонна угода).

Спотова угода – це контракт у формі цивільно-правового договору, за яким продавець зобов'язується негайно у період від 1 до 30 днів, який встановлений в договорі, передати реальну (яка є в наявності) сільськогосподарську продукцію у власність покупця на визначених умовах, а покупець зобов'язується негайно прийняти зазначений товар в цей період і негайно сплатити за нього ціну, визначену таким договором сторонами під час укладення контракту.

У Податковому кодексі України від 2 грудня 2010 р., № 2755-VI¹ наведено визначення поняття форвардного, ф'ючерсного та опціонного контракту, які на нашу думку є більш повними, незважаючи на те, що ці визначення застосовуються у податкових правовідносинах.

Форвардний контракт – стандартизований строковий контракт у формі цивільно-правового договору, за яким продавець зобов'язується у майбутньому в установлений строк передати базовий актив у власність покупця на визначених умовах, а покупець зобов'язується прийняти в установлений строк базовий актив і сплатити за нього ціну, визначену таким договором, за умовами визначеними сторонами під час укладення контракту.

Ф'ючерсний контракт (ф'ючерс) – стандартизований строковий контракт, за яким продавець зобов'язується у майбутньому в установлений строк (дата виконання зобов'язань за ф'ючерсним контрактом) передати базовий актив у власність покупця на визначених специфікацією умовах, а покупець зобов'язується прийняти базовий актив і сплатити за нього ціну, визначену сторонами контракту на дату його укладення. Ф'ючерсний контракт виконується відповідно до його специфікації шляхом постачання базового активу та його оплати коштами або проведення між сторонами контракту грошових розрахунків без постачання базового активу. Виконання зобов'язань за ф'ючерсом забезпечується шляхом створення відповідних

¹ Офіц. вісн. України. – 2010. – № 92. – Ст. 3248.

умов організатором торгівлі стандартизованими строковими контрактами. Слід відмітити, що при укладенні ф'ючерсного контракту товар ще не створений, а ціни на нього вже існують та зафіксовані, де гарантом є біржа.

Опціон – цивільно-правовий договір, згідно з яким одна сторона контракту одержує право на придбання (продаж) базового активу, а інша сторона бере на себе безумовне зобов'язання продати (придбати) базовий актив у майбутньому протягом строку дії опціону чи на встановлену дату (дату виконання) за визначеною під час укладання такого контракту ціною базового активу. За умовами опціону покупець виплачує продавцю премію опціону.

Необхідно відмітити, що форвардний контракт, ф'ючерсний контракт та опціон належать до деривативів. Дериватив – стандартний документ, що засвідчує право та/або зобов'язання придбати чи продати у майбутньому цінні папери, матеріальні або нематеріальні активи, а також кошти на визначених ним умовах. Стандартна (типова) форма деривативів і порядок їх випуску та обігу встановлюються законодавством.

Таким чином, на аграрній біржі здійснюються біржові операції щодо:

- 1) безпосередньо сільськогосподарської продукції (що є предметом у відносинах щодо продовольчої безпеки держави);
- 2) об'єктів державного цінового регулювання;
- 3) операцій з товарними деривативами, базовим активом яких є зазначена сільськогосподарська продукція;
- 4) операцій з іпотечними сертифікатами (під яким розуміють цінний папір, забезпечений іпотечними активами або іпотеками);
- 5) операцій з іпотечними закладними (під яким розуміють цінний папір, емітований приватним іпотечним банком або публічною кредитною установою, з метою залучення коштів для подальшого надання іпотечних кредитів, який є борговим зобов'язанням банку перед його держателем);

б) інших товарів, які допущені до реалізації на біржі, в тому числі матеріально-технічні ресурси, які забезпечують сільськогосподарське виробництво.

Біржові операції охоплюють укладення біржових угод (контрактів), ведення біржових торгів (аукціонів), розрахунків за ними, розв'язання спорів з цих питань.

Слід відмітити, що біржова угода – це зафіксоване біржею одночасне прийняття учасниками біржових торгів прав і зобов'язань щодо купівлі-продажу відповідного товару на підставі поданих брокерами заявок, а біржовий контракт – це договір про виконання біржової угоди, який укладається між учасниками біржових торгів у письмовій формі.

Біржові угоди (операції) дозволяється здійснювати тільки членам біржі або брокерам. Акредитованому на біржі брокеру на підтвердження його статусу біржею видається сертифікат. Такий сертифікат надає брокеру право приймати участь у біржових торгах. Брокер здійснює біржові операції за нотаріально засвідченим дорученням члена біржі. Члени біржі не мають права на продаж або оренду біржових місць третім особам.

Біржовий угода (контракт) проходить два етапи укладання. Перший – починається з оголошення біржовим маклером, що веде торги, пропозиції продавця, і закінчується в момент оголошення ним реєстраційного номера покупця та ціни продажу, одночасно брокери-покупці та брокери-продавці підтверджують підписами на брокерських картках згоду на купівлю та продаж. Другий – письмове оформлення біржового контракту, що підписується брокером-покупцем і брокером-продавцем та уповноваженою особою біржі. Біржовий контракт вступає в дію з моменту його підписання обома брокерами, які представляють інтереси клієнтів та реєстрацією на біржі.

Заявки на купівлю чи продаж реального товару подаються брокерами на біржу до початку торгів в відділ торгів. Форму заявки, час та спосіб подачі визначає біржа.

Учасники біржових торгів, що уклали угоди, запрошуються до біржових реєстраторів для оформлення біржових контрактів. Підставою для оформлення біржового контракту є протокол та відомість торгової сесії та оформлені картки брокерів з підписом реєстратора.

Біржовий контракт має включати в себе положення щодо прав, обов'язків і відповідальності, які не суперечать укладеному біржовим посередником з членом біржі договору доручення. Зазначені положення можна викласти і окремим протоколом як додаток до контракту.

Брокери зобов'язані підписати контракт, а біржа зареєструвати його не пізніше наступного за укладенням біржової угоди робочого дня. При підписанні контракту брокер зобов'язаний надати договори доручення, на підставі яких він діяв в інтересах третіх осіб. Несвоєчасне підписання контракту визначається як відмова від оформлення угоди. До сторони, що відмовилася від оформлення біржового контракту, можуть застосовуватися штрафні санкції, визначені дирекцією біржі.

Контракт підписується брокерами та реєструється уповноваженими особами біржі і засвідчується печаткою біржі. Таким чином, біржовий договір (контракт) вважається укладеним з моменту його реєстрації біржею та не підлягає нотаріальному посвідченню, якщо сторони не домовилися про інше.

Розірвання біржових угод не допускається, крім таких випадків: (а) за рішенням біржового арбітражу (третейського суду); (б) за рішенням суду; (в) за згодою сторін контракту.

Правила та порядок розгляду спорів, кількість суддів та персональний склад біржового арбітражу (третейського суду) підлягають затвердженню рішенням загальних зборів членів біржі.

Як правило, органами управління біржі є: загальні збори членів біржі; наглядова рада; дирекція; ревізійна комісія.

Кожна аграрна біржа відповідно до законодавства та власних Правил біржової торгівлі та статуту встановлює підстави та види відповідальності за

порушення названих Правил, а також правила поведінки членів біржі та учасників торгів.

Особливу роль у забезпеченні продовольчої безпеки населення та держави завдяки діяльності аграрної біржі відіграє Аграрний фонд України що має спеціальний правовий статус з відповідними правами та обов'язками. Головна роль якого є реалізація цінової політики шляхом здійснення аграрних інтервенцій на аграрній біржі щодо об'єктів державного цінового регулювання, призупинення або зупинення торгів на Аграрній біржі щодо об'єктів державного цінового регулювання, здійснення моніторингу аграрного ринку. Ці об'єкти визначені в ст. 3.3. Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України».

Якщо ціни біржових угод на Аграрній біржі протягом дня різко підвищуються або знижуються відносно встановлених мінімальних та максимальних інтервенційних цін, а також має місце інформація, що негативно впливає на результати торгів, Аграрний фонд, має право оперативного втручання у хід ведення торгів, шляхом здійснювати аграрних інтервенцій на аграрному ринку, з метою забезпечення продовольчої безпеки населення та держави.

Звичайно, одна із головних функцій аграрної біржі є формування ринкової ціни на сільськогосподарську продукцію, однак у виняткових випадках ціни на сільськогосподарську продукцію регулюються економічними методами з боку держави шляхом застосування аграрних інтервенцій, з метою підтримання рівня мінімальних або недопущення перевищення рівня максимальних закупівельних цін для забезпечення продовольчої безпеки населення та держави. Тому рішенням котирувальної комісії аграрна біржа має право встановлювати граничні рівні коливання цін на товари, що офіційно котируються на біржі, відхилення від яких дає підставу для припинення торгу по даному виду товару.

Біржовий аграрний ринок при наявності належного економічного середовища може забезпечити вирішення проблем продовольчої безпеки населення та держави шляхом:

- формування ринкових цін на сільськогосподарську продукцію на основі попиту і пропозиції;
- застосування у виняткових випадках, з метою підтримання рівня мінімальних або недопущення перевищення рівня максимальних закупівельних цін, економічних методів з боку держави завдяки дії аграрних інтервенцій;
- усунення бартерних транзакцій шляхом розширення експорту окремих видів сільськогосподарської продукції і продовольства через біржовий товарний ринок;
- забезпечення формування обсягів сільськогосподарської продукції і продовольства для державних продовольчих потреб.

Таким чином, значення біржової торгівлі й діяльності аграрної біржі в забезпеченні продовольчої безпеки країни полягає насамперед в прозорій реалізації сільськогосподарської продукції безпосередньо її виробником, що забезпечить доступність продовольства до споживача. Доступність залежить від можливості придбати товар по розумній ринковій ціні, належної якості й достатньої кількості, що гарантується біржами. Діяльність філій та інших підрозділів аграрних бірж в регіонах забезпечують продовольчу безпеку країни в аспекті розміщення продовольства по території країни, його доступності для виробника та споживача, формування ринків збуту й цін на сільськогосподарську продукцію.

2.6. Проблеми організаційно-правового забезпечення продовольчої безпеки у зарубіжних країнах

Продовольча безпека є важливою складовою національної безпеки, яка гарантує соціально-економічну та політичну стабільність у суспільстві, сталий економічний розвиток держави в цілому.

Забезпечення продовольчої безпеки має стратегічне значення для кожної країни як на національному, так і глобальному рівнях та можливе лише шляхом об'єднання зусиль кожної країни через використання наукових рекомендацій і практичного досвіду у вирішенні продовольчої проблеми в світі. Тому, світова спільнота занепокоєна необхідністю вирішення проблеми забезпечення продовольчої безпеки, яка набуває міжнародного значення та належить до категорії глобальних.

На міжнародному рівні розробляються і приймаються різноманітні заходи, і в першу чергу, законодавчого характеру. Фундаментальним міжнародним актом, що регулює питання забезпечення міжнародної продовольчої безпеки, слід визнати прийняту у 1996 році Римську декларацію «Про всесвітню продовольчу безпеку», положення якої визначають шляхи міжнародної політики щодо боротьби з голодом, комплексну стратегію подолання світової продовольчої кризи на глобальному та регіональному рівнях. Римська декларація 1996 року визначає продовольчу безпеку як стан економіки держави, за якого населенню країни в цілому та кожному громадянину гарантується забезпечення доступу до продуктів харчування, питної води та інших харчових продуктів у якості, асортименті та обсягах, що необхідні та достатні для фізичного і соціального розвитку особистості, забезпечення здоров'я населення¹.

Так, Великобританія, Бельгія, Греція, Іспанія, Канада, Німеччина, США, Франція, Швейцарія, Японія, країни Європейського Союзу мають національні програми, закони, доктрини, концепції, довгострокові та короткострокові стратегії та відповідні державні і регіональні програми, заходи щодо забезпечення національної продовольчої безпеки. Їх політика спрямована на забезпечення стабільного продовольчого постачання за рахунок підтримки сільського господарства і збереження його природних

¹ Гребенюк М. Міжнародно-правовий досвід забезпечення продовольчої безпеки / М. Гребенюк // Право України. – 2010. – № 2. – С. 166.

ресурсів, що свідчить про високий рівень сільськогосподарського виробництва та продовольчої незалежності, і помітно впливає на зміцнення національної економічної могутності, соціальну консолідацію суспільства і міжнародні позиції.

Категорія «продовольча безпека» також офіційно визнана і в міжнародній практиці, вона використовується для характеристики стану продовольчого ринку країни або групи країн, а також світового ринку. Експерти Продовольчої та сільськогосподарської організації (ФАО) Організації Об'єднаних Націй пропонують продовольчу безпеку розглядати як забезпечення гарантованого доступу всього населення планети, країни, регіону до продовольства в будь-який час та в об'ємах, необхідних для забезпечення активного та здорового життя¹.

У розвинутих країнах світу продовольча безпека розглядається як важлива умова соціальної і політичної стабільності та економічної незалежності країни. Особливо слід відзначити США і Францію, що мають 100% самозабезпечення продовольством. Україна, на жаль, далеко відстала у цьому відношенні, що пояснюється історичним минулим країни і неефективною сучасною економічною політикою, яка «забезпечила» не тільки занедбаність родючих земель, затримку інноваційних процесів у сільському господарстві, відсталість від передових зарубіжних технологій, а й ще більше загострила проблему бідності населення, а значить, економічну доступність до якісних продуктів харчування².

Продовольча безпека, що передбачена стратегією національної політики кожної провідної країни, посідає вагомe місце як у внутрішній економічній політиці, так і у сфері міжнародних відносин.

Особливо відчутний розвиток в аспекті гарантування продовольчої безпеки спостерігається у США, де досконале регулювання аграрного

¹ Варченко О. К вопросу соединения государственного и рыночного регулирования продовольственной безопасности / О. Варченко // Экономика Украины. – 2004. – № 7. – С. 53.

² Баб'як В.М., Василець Н.М. Продовольча безпека України в контексті глобальної продовольчої безпеки В.М. Баб'як, Н.М. Василець // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України. – 2010. – № 2. – С. 47.

сектору державою здійснюється починаючи з 30-х років XX століття, але на сучасному етапі важелі державної продовольчої політики дещо змінилися.

Так, законом США 1990 року «Про охорону сільського господарства, забезпечення продовольством і торгівлі» (Food, Agriculture, Conservation and Trade Act, 1990), який став доповненням закону 1985 року «Про продовольчу безпеку США» (The Food Security Act, 1985), здійснювалося регулювання обсягів виробництва основних сільськогосподарських культур. Відповідно до вказаних законів передбачалося збільшення державних субсидій у сільське господарство у вигляді довгострокових інвестицій. Рівень виплачуваних субсидій знижувався, якщо на земельній ділянці, законсервованій під певну культуру, відводилося для вирощування іншої більш як 15% площі. Значного розвитку також набуло використання для одержання доступу до державних позичкових коштів застави різноманітних товарів, й передусім зерна.

Закон США 1996 року «Про удосконалення і реформування сільського господарства» (Federal Agricultural Improvement and Reform Act, 1996) вніс суттєві зміни в механізм стимулювання виробництва продовольства та забезпечення продовольчої безпеки США.

Цей закон скасував попередній механізм адміністративного регулювання посівних площ під окремими культурами і запровадив новий, при якому сума державних інвестицій у сільськогосподарське виробництво розподіляється по окремих культурах, а потім між усіма фермерами, що брали участь у виробництві кожної культури. В результаті цього держава одержала можливість чітко визначити свої пріоритети виробництва окремих найважливіших для забезпечення продовольчої безпеки продуктів, а фермер отримав свободу вибору структури власного виробництва.

Також відбулися значні зміни в сфері експорту сільськогосподарської продукції США: фінансування основної державної програми розвитку сільськогосподарських товарів склало 2,2 млрд. доларів, надання кредитних гарантій при експорті продукції в інші країни – 5,5 млрд. доларів. Також було

створено фонд сприяння і розвитку сільського господарства з асигнуванням на ці цілі 300 млн. доларів¹.

Законодавчі акти, що регулюють питання забезпечення продовольчої безпеки США, носять довгостроковий реальний характер. За їх невиконання передбачена відповідальність конкретних осіб, тому вони, як правило, виконуються суб'єктами сільськогосподарського виробництва, а фермери, які вважаються опорою суспільства, одержують систематичну підтримку. На жаль, цього не відбувається в Україні, а більш того, реалізації норм окремих законодавчих актів на практиці загалом відсутня. Так, прийнятий Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р., № 1877-IV² фактично не виконується.

Компетенція органів державної влади США в аграрному секторі економіки характеризуються високим рівнем спеціалізації. Якість та безпека продовольства, ефективний менеджмент і наукові дослідження в галузі забезпечення продовольчої безпеки є пріоритетними напрямками роботи Департаменту сільського господарства США.

Країни з розвинутою економікою мають достатній потенціал, сприятливі умови для здійснення підприємницької діяльності в сільському господарстві, історичний досвід ефективної підтримки сільськогосподарських товаровиробників, злагоджений апарат державного управління сільським господарством, що є складним механізмом впливу на ціноутворення, оподаткування, структуру сільськогосподарського виробництва, фінансово-кредитну систему, а також забезпечення контролю над збутом та зовнішньою торгівлею, встановленням особливих вимог до якості та безпечності продукції. Всі ці заходи спрямовані насамперед на підтримку товаровиробника та захист прав споживача.

При цьому кожна країна має специфіку фінансування сільського господарства. Так, створюються спеціалізовані установи для кредитування

¹ Давыдов Ю.Г. Россия и НАТО: после бала / Ю.Г. Давыдов // США: экономика, политика, идеология. – 1998. – № 1. – С. 120-128.

² Відом. Верховн. Ради України. – 2004. – № 49. – Ст. 527.

фермерів, існують програми зі страхування врожаю, а також запроваджена система компенсаційних платежів. У більшості країн передбачені значні податкові пільги сільськогосподарським товаровиробникам.

Так, наприклад, у Німеччині сільськогосподарські товаровиробники, що працюють на альтернативних джерелах енергії, можуть взагалі звільнитися від оподаткування на кілька років¹. Фермери Франції одержують субсидії на підвищення ефективності виробництва, поліпшення умов життя, під виведення орних земель із сільськогосподарського виробництва, на підтримку родючості земель, компенсаційні виплати за роботу в районах зі складними природними умовами².

У жодній економічно розвинутій країні не відмовляються від фінансової підтримки аграрного сектора економіки, проте вона здійснюється й на наднаціональному рівні, наприклад, у масштабі ЄС. Державні субсидії на розвиток сільського господарства з розрахунку на 1 га сільськогосподарських угідь становлять: у країнах Євросоюзу – близько 500 доларів; у США, Канаді, Угорщині і Туреччині – від 100 до 200 доларів; у Фінляндії і Норвегії – від 1600 до 3000 доларів. Різного роду дотації і субсидії держави забезпечують значну частину доходів сільськогосподарських товаровиробників: у США – 30%; Канаді – 45%; Швеції – 59%; Японії – 66%; Фінляндії – 71%; Норвегії – 77%³. Отже, ці заходи є досить відчутними й важливими у розвитку сільськогосподарського виробництва та забезпечення продовольчої безпеки цих країн.

Зразковим прикладом і, на жаль, недоступним для України, є підтримка державою сільського господарства Франції. Так, на підтримку сільського господарства цієї країни за умов світової фінансово-економічної кризи виділено 1 млрд. євро у вигляді банківських кредитів при кредитній ставці

¹ Бугера С. Правове регулювання якості сільськогосподарської продукції: міжнародний досвід / С. Бугера // Юридична Україна. – 2011. – № 11. – С. 58.

² Сивак В. Groші в землю / В. Сивак // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 136. – С. 16.

³ Гордеев А. Экономические механизмы регулирования агропромышленного производства / А. Гордеев // Экономист. – 1998. – № 6. – С. 92; Кучуков Р. Россия и мировой продовольственный рынок / Р. Кучуков // Экономист. – 1998. – № 9. – С. 9.

1,5% річних, а для молодих фермерів – 1% річних, ще 650 млн. євро – у вигляді державної допомоги¹.

Слід зазначити, що підтримка сільського господарства Франції державою, що приділяє значну увагу питанням продовольчої безпеки та проблемам її правового регулювання, є досить вагомою. Політика цієї країни у сфері продовольчої безпеки здійснюється на основі відповідної Стратегії внутрішньої продовольчої безпеки². Згідно з цією Стратегією відповідальність за забезпечення продовольчої безпеки у Франції покладається на Міністерство сільського господарства, продовольства, рибальства, сільського та регіонального планування, напрямами діяльності якого є продовольство, альтернативні джерела палива, державна підтримка вітчизняних виробників продукції та захист їх інтересів, соціальний захист та зайнятість населення, в тому числі і професійна підготовка, фермерство, навколишнє середовище, лісівництво, рибальство та аквакультура, ветеринарія, захист рослин, розвиток сільських територій. Існують також агентства розвитку та науково-дослідні центри, що займаються забезпечення наукових досліджень проблемних питань цієї галузі.

Не менш вагомою є державна підтримка сільського господарства у Німеччині, де надання коштів фермерам із державного бюджету складає більше 5 млрд. євро³. Своєрідна господарська практика цієї країни та правове регулювання продовольчої безпеки, що закріплює системність заходів щодо забезпечення продовольчої безпеки, чітко регламентації розподіл функцій по її гарантуванню, дозволили ефективно поєднати адміністративні та економічні важелі впливу на формування якісних показників сільськогосподарської продукції.

¹ Баб'як В.М., Василюк Н.М. Продовольча безпека України в контексті глобальної продовольчої безпеки В.М. Баб'як, Н.М. Василюк // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України. – 2010. – № 2. – С. 48.

² French Food Security Annex – 2011 Accountability Report. [Електронний ресурс] / G8 Information Centre. – Режим доступу : <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2011deauville/deauville/2011-accountability-food-fr.pdf>

³ Бугера С. Правове регулювання якості сільськогосподарської продукції: міжнародний досвід / С. Бугера // Юридична Україна. – 2011. – № 11. – С. 58.

Державна політика в сфері сільського господарства Німеччини діє на основі Стратегії продовольчої безпеки, згідно з якою уповноважені органи влади у сфері продовольчої безпеки поділяються на наступні рівні: (а) загальноєвропейський (Європейська комісія, Європейське агентство з продовольчої безпеки, Продовольчий та ветеринарний офіс ЄС); (б) федеральний (Федеральне міністерство продовольства, сільського господарства та захисту прав споживачів, Німецький федеральний інститут оцінки ризиків, Німецьке федеральне управління споживчого захисту і безпеки харчових продуктів); (в) місцевий (Федеральні дослідні інститути, Міністерства земель федерації, Уряди земель федерації)¹.

Стратегія продовольчої безпеки Німеччини поєднала у собі весь комплекс як загальнотеоретичних підходів до розуміння продовольчої безпеки, так і економічних й юридичних засобів її досягнення, що сприяє забезпеченню безпеки та якості продуктів харчування, гарантуванні прав споживачів та дотриманню процедур врегулювання конфліктних ситуацій зі споживачами.

Світовий досвід свідчить, що в законодавстві розвинених країн і, зокрема, країн Європейського Союзу, яке орієнтовано передусім на положення і норми директив Співтовариства, а також дотримання спільних підходів до побудови системи державного управління та правового регулювання продовольчої безпеки, приділяється надзвичайна увага безпечності та якості сільськогосподарської продукції.

Так, дійсно Європейський Союз визначив безпеку харчових продуктів одним з головних пріоритетів своєї політики. Обов'язки щодо виконання найважливішої складової продовольчої безпеки – якість та безпеки продуктів харчування на загальноєвропейському рівні покладено на Європейське агентство з продовольчої безпеки. Це агентство є ключовим елементом

¹ Food Safety Strategy. [Електронний ресурс] / Federal Ministry of Food, Agriculture and Consumer Protection. – Режим доступу : http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/EN/Publications/FoodSafetyStrategies.pdf?__blob=publicationFile

системи наукового та аналітичного забезпечення оцінки ризиків щодо якості харчових продуктів та безпеки тваринницьких кормів в ЄС.

Якість та безпека продуктів харчування – основна мета, якої слід дотримуватись у різних сферах діяльності, особливо коли це стосується розвитку села, захисту природного довкілля, охорони здоров'я, захисту споживачів тощо. При цьому враховуються всі потенційні чинники ризику щодо технологічного й інформаційного забезпечення встановленого рівня якості продукції, а також економічні важелі впливу.

Публічні дебати, ініційовані так званою Зеленою книгою про головні принципи безпеки харчових продуктів, призвели до появи у січні 2000 року відповідної Білої книги. Вона стала важливим кроком на шляху до ухвалення нового закону про харчові продукти. У Білій книзі також наголошено на необхідності діалогу зі споживачами, яких треба слухати, навчати та інформувати¹.

Все це сприяє стійкому розвитку сільського господарства в Європі і забезпеченню добробуту сільської місцевості шляхом державної підтримки аграрного сектора, підвищення якості продовольства, розвитку органічного виробництва, захисту навколишнього середовища та надання допомоги депресивним сільським територіям, розвитку біоенергетики і біотехнологій, забезпечення зростання кількості робочих місць у сільській місцевості та покращення якості життя в сільських районах в цілому.

Наприклад, основою нідерландської системи забезпечення якості «Інтегрований контроль ланцюга» (Integrierte Kettenuberwachung – ІКВ) щодо технологічного ланцюга для виробництва свинини від підприємства розведення молодняку до роздрібної торгівлі, також є суворий контроль, відстеження, а також незалежна система санкцій. Найважливішими вимогами ІКВ, зокрема, є: (а) співпраця виключно з відгодівельниками, визнаними ІКВ, визнаними GMP (якісною виробничою практикою) постачальниками кормів і

¹ Бугера С. Правове регулювання якості сільськогосподарської продукції: міжнародний досвід / С. Бугера // Юридична Україна. – 2011. – № 11. – С. 54-55.

визнаними GVP (якісною ветеринарною практикою) ветеринарами; (б) повна документацій дій ветеринаром у вахтовому журналі; (в) лікарські засоби тільки з «Позитивного списку ветеринарних препаратів для свиноферм ІКВ»; (г) архівування накладних від постачальників кормів і транспортної документації при ввезенні й вивезенні свиней; (д) маркування всіх тварин; (е) задокументована система власного контролю¹.

У Нідерландах запроваджена і діє Програма партнерства між Міжнародною продовольчою та сільськогосподарською організацією ООН та Нідерландами, що розпочала свою роботу у 2001 році. Також з цією Міжнародною організацією ООН співпрацює і Канада щодо забезпечення національної продовольчої безпеки не тільки своєї країни, а й на світовому рівні. Взагалі сутність цієї програми партнерства полягає в зміцненні національної політики, аналізі продовольчої безпеки і реагуванні на надзвичайні та кризові ситуації в країнах-членах ООН, підвищенні ефективності заходів та програм, що стосуються продовольчої безпеки і подолання бідності шляхом зближення виробництва на дрібних фермах і домашніх господарствах з індустріалізованою харчовою промисловістю, що призводить до поліпшення соціального забезпечення, а також доступу до здорових та безпечних продуктів харчування.

Окрім партнерства з міжнародними організаціями в Канаді запроваджено з 1998 року «План дій Канади щодо забезпечення продовольчої безпеки»², що став відповіддю цієї країни Всесвітньому продовольчому саміту щодо зобов'язань, прийнятих міжнародним співтовариством по скороченню числа голодуючих вдвічі не пізніше 2015 року. Такі дії Канади щодо продовольчої безпеки є вдалим поєднанням заходів із забезпечення продовольчої безпеки всередині країни та її участі у покращенні продовольчої ситуації загалом у світі.

¹ Бугера С. Правове регулювання якості сільськогосподарської продукції: міжнародний досвід / С. Бугера // Юридична Україна. – 2011. – № 11. – С. 56-57.

² Canada's Action Plan for Food Security. [Електронний ресурс] / Agriculture and Agri-Food Canada. – Режим доступу : http://www4.agr.gc.ca/resources/prod/doc/misb/fsec-seca/pdf/action_en.pdf

Бельгія як важливий експортер м'яса також може бути віднесена до числа країн, що належним чином забезпечують свою продовольчу безпеку та має великий досвід системи управління щодо державного регулювання цієї сфери та забезпечення якості продукції. Реалізацію державної аграрної політики забезпечує Міністерство сільського господарства і наукової політики Бельгії, а безпосередньо Федеральне агентство з безпеки харчових продуктів займається перевіркою та випробуванням продукції на різних етапах харчового ланцюга згідно з відповідними програмами.

Однією з таких програм є Програма забезпечення якості виробництва свинини «Certus», у якій наголошується на відстежуванні і перешкоджанні появі залишкових речовин ветеринарних препаратів у м'ясі. Поряд із ветеринарним обслуговуванням сільськогосподарського підприємства частину цієї програми складають також вимоги до тваринних кормів, запобігання стресу тварин та умов їх утримання¹. Так, тільки виробники комбікормів, які мають визнання GMP (якісною виробничою практикою), можуть поставляти корми; будь-яке застосування ветеринарних лікарських засобів на сільськогосподарському підприємстві повинно бути документально оформлене. Звідси органи державної влади Бельгії у питаннях продовольчої безпеки головну увагу приділяють забезпеченню якості харчових продуктів та мінімізації ризиків для здоров'я споживачів, що забезпечується шляхом гарантування стандартизації та максимального контролю.

А ось влада Італії визначила забезпечення продовольчої безпеки у якості одного з окремих напрямів роботи свого Міністерства сільського та лісового господарства, серед яких агробізнес, органічне сільське господарство, регламентація використання ГМО, продовольча безпека та підвищення якості продукції, навколишнє середовище, рибне господарство і аквакультури, розвиток сільських районів. Приділяючи значну увагу

¹ Бугера С. Правове регулювання якості сільськогосподарської продукції: міжнародний досвід / С. Бугера // Юридична Україна. – 2011. – № 11. – С. 57.

проблемам забезпечення продовольчої безпеки країни в Італії окрім Міністерства сільського та лісового господарства цими питаннями займаються наукові установи, що дозволяє системно підходити до викликів сьогодення та проблемних питань якості та безпечності продуктів харчування.

Розглядаючи міжнародний досвід державно-правового регулювання якості та безпеки сільськогосподарської продукції, яку в більшості своїй можна віднести до харчової продукції або сировини для її виготовлення, необхідно відмітити, що однією з головних вимог ефективного аграрного виробництва є також забезпечення належної якості ґрунтів земель сільськогосподарського призначення як основи для забезпечення належного рівня якості цієї продукції або сировини для її виготовлення.

Тобто, треба використовувати всі економіко-правові механізми розподілу земельної власності, форми взаємодії власника земельної ділянки та орендаря для максимально тривалого користування землею одним господарем. Це призведе до зацікавленості як власників так і орендарів земельних ділянок щодо належного виконання своїх обов'язків, в тому числі і збереженні якості ґрунтів, з метою здійснення ефективного сільськогосподарського виробництва.

Наприклад, в аграрному законодавстві США, Німеччини, Іспанії, Англії, Італії, Франції, Канади, Австралії закріплено право фермерів на тривале користування землею за умови регулярного виконання ними своїх обов'язків, на їх перевагу перед іншими особами при подовженні орендної угоди при закінченні строку її дії¹.

Також невід'ємною складовою проблеми продовольчої безпеки є недостатній рівень забезпечення держави продуктами харчування саме за рахунок власних ресурсів.

¹ Быстров Г.Е. Правовые проблемы земельной и аграрной реформ в зарубежных странах: теория, практика, итоги, перспективы / Г. Е. Быстров. – Мн.: БГЭУ, 2001. – С. 5.

Як свідчить світова практика, рівень споживання імпортного продовольства підвищується через: (а) низькі темпи зростання вітчизняного сільськогосподарського товарного виробництва, в тому числі за рахунок зменшення кількості земель сільськогосподарського призначення, які обробляються; (б) тривалу дію мораторію щодо заборони створення ринку земель сільськогосподарського призначення; (в) неефективну державну аграрну політику, реалізація якої призводить до імпорту дешевого продовольства; (г) підвищення попиту на продовольство у зв'язку із збільшенням кількості населення, зростання його доходів і відповідне підвищення обсягів спожитого продовольства¹.

Так, в Японії застосовуються необхідні заходи щодо стабільного імпорту сільськогосподарської продукції, що не вирощується на її території, забезпечується підвищення конкурентоспроможності вітчизняної сільськогосподарської продукції, йде сприяння збільшенню експорту продовольства, проводяться дієві заходи щодо розвитку міжнародного співробітництва у сфері сільського господарства, стимулюється розвиток фермерських господарств, підтримуються стабільні ціни на сільськогосподарську продукцію та продовольство в цілому. Держава несе відповідальність за розробку та реалізацію комплексної політики у сфері продовольчого забезпечення населення, сільського господарства та сільських районів. Щорічно уряд Японії звітує перед Парламентом країни стосовно виконання державних програм у сфері реалізації заходів щодо забезпечення продовольчої безпеки². Всі ці заходи здійснюються завдяки основному закону Японії «Про продовольство, сільське господарство та розвиток сільських районів», що набув чинності 1999 році, метою якого є покращення життя населення, стабільне забезпечення продовольства, розвиток профільюючих галузей сільського господарства та інфраструктури сільських районів.

¹ Гребенюк М. Проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки в окремих зарубіжних державах / М. Гребенюк // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 10. – С. 52.

² Гребенюк М. Проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки в окремих зарубіжних державах / М. Гребенюк // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 10. – С. 53.

Проаналізувавши міжнародний досвід у сфері організаційно-правового регулювання продовольчої безпеки можна відмітити, що питання продовольчої безпеки в зарубіжних країнах регламентуються законодавчими актами, у яких чітко визначені пріоритети державної політики, заходи у сфері продовольчого забезпечення населення, реалізація яких сприятиме постачанню якісних та безпечних продуктів харчування на внутрішній ринок.

Щодо досвіду забезпечення національної продовольчої безпеки країн пострадянського простору, то вони з Україною мають подібні як економічні умови так і спільні витoki системи законодавства та побудови органів державної влади, природно-кліматичні умови та менталітет населення. Цими країнами на Міжпарламентській асамблеї держав – учасниць СНД 16 жовтня 1999 року було прийнято модельний закон «Про продовольчу безпеку», положення якого регламентують, що продовольча безпека – стан економіки держави, при якому забезпечується продовольча незалежність держави та гарантується фізична та економічна доступність продовольства для усього населення у кількості, яка необхідна для активного та здорового життя¹.

З метою створення ефективної системи забезпечення продовольчої безпеки в країнах пострадянського простору існують і спеціальні нормативно-правові акти, положення яких регламентують питання продовольчого забезпечення населення країни.

Так, в Російській Федерації основоположним документом з питань національної безпеки держави є Стратегія національної безпеки Російської Федерації до 2020 року, що офіційно визнана системою стратегічних пріоритетів, цілей та заходів у галузі внутрішньої та зовнішньої політики, які визначають стан національної безпеки і рівень стійкого розвитку держави на довгострокову перспективу². Саме на реалізацію та деталізацію положень

¹ Гребенюк М. Міжнародно-правовий досвід забезпечення продовольчої безпеки / М. Гребенюк // Право України. – 2010. – № 2. – С. 168.

² Стратегія національної безпеки Российской Федерации до 2020 года: утверждена указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г., № 537. [Електронний ресурс] / Рада безпеки Російської Федерації. – Режим доступу : <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>

вищезгаданої Стратегії було прийнято Доктрину продовольчої безпеки Російської Федерації¹.

Положеннями згаданої Доктрини визначено сукупність офіційних поглядів на цілі, завдання та основні напрями державної економічної політики в галузі забезпечення продовольчої безпеки Російської Федерації, дано визначення показникам та критеріям продовольчої безпеки у сфері споживання, виробництва та національної конкурентоспроможності, раціональним нормам споживання харчових продуктів, економічної та фізичної доступності продовольства, зазначено перелік основних ризиків і загроз забезпечення продовольчої безпеки Російської Федерації, прописані механізми та ресурси її забезпечення, якими повинні користуватися органи державного управління у своїй роботі.

Що ж стосується Республіки Беларусь, то фундаментальним документом у розглядуваній сфері є Концепція продовольчої безпеки, що всесторонньо оцінює умови, в яких держава повинна забезпечити продовольчу безпеку, а також в ній запропоновано чіткий, послідовний, системний підхід до її реального гарантування. Значна частина цього документа присвячена ґрунтовному аналізу світових процесів в аграрній сфері. В Концепції визначено поняття національної продовольчої безпеки, затверджено стратегію її досягнення, запропоновано модель національної продовольчої безпеки держави, надано критерії оцінки стану цієї безпеки, визначено внутрішні та зовнішні її загрози, зазначено параметри національної та регіональної продовольчої безпеки, запропоновано механізм досягнення національної продовольчої безпеки тощо².

Подібні положення щодо забезпечення продовольчої безпеки відображені і в нормативно-правових актах інших держав СНД.

¹ Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации: утверждена указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г., № 120. [Електронний ресурс] / Президент Росії. – Режим доступу: <http://text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/main.htm>

² Концепция национальной безопасности Республики Беларусь: утверждена указом Президента Республики Беларусь от 17 июля 2001 г., № 390. [Електронний ресурс] / Національний правовий інтернет-портал Республіки Білорусь. – Режим доступу : <http://pravo.by/WEBNPA/text.asp?RN=P30100390>

Але, незважаючи на прогресивність законодавства у сфері національної продовольчої безпеки цих країн, треба звернути увагу, що у всіх пострадянських країнах спостерігається певна колізійність компетенції, розгалуженість системи органів державної влади щодо управління в галузі забезпечення продовольчої безпеки. На практиці це може породжувати непорозуміння щодо легітимності тих чи інших управлінських рішень у цій сфері.

Все це слід враховувати при формуванні системи забезпечення продовольчої безпеки населення України з метою уникнення існуючих недоліків механізму управління в цій галузі країн пострадянського простору. Це дозволить вирішити завдання вдосконалення національного законодавства для подальшої інтеграції України до світового економічного простору та адаптації законодавства до вимог ЄС.

Адаптація законодавства України до вимог ЄС є складовою процесу інтеграції України до ЄС. Метою такої адаптації є досягнення відповідності правової системи України вимогам, що висуваються ЄС до держав, що мають намір вступити до нього.

Так, асоційоване членство в ЄС, зокрема режим вільної торгівлі, вимагає врахування в національному законодавстві України директив ЄС, що встановлюють вимоги до продукції, а також не менше 80% чинних європейських норм¹. Але до цього часу в Україні не має цілісного підходу до стандартів безпечності та якості харчових продуктів і продовольчої безпеки в цілому.

Отже, використовуючи практичний досвід зарубіжних країн, можна виділити елементи, з яких складається їх політика забезпечення продовольчої безпеки, та які мають враховуватися Україною при адаптації національного законодавства до вимог ЄС, а саме:

¹ Бугера С. Правове регулювання якості сільськогосподарської продукції відповідно до вимог ЄС / С. Бугера // Публічне право. – 2012. – № 1(5). – С. 130.

- включення вітчизняної економіки в міжнародний поділ праці, встановлення завдання щодо експорту, контроль за іноземним капіталом (іноземні інвестиції, захист від впливу іноземної валюти та ін.);
- розвиток виробничого потенціалу країни (його якісний стан, темпи нарощування, рівень використання);
- контроль за якістю продукції, рівнем витрат на її виробництво, цінами (штрафні санкції, кримінальна відповідальність, заборона на договори за єдиними цінами);
- активна, цілеспрямована кредитна, грошова і податкова політика;
- надання фермерам, кооперативам, товаровиробникам інших організаційно-правових форм інформації про схеми розміщення продуктивних сил, довгострокові та короткострокові прогнози соціально-економічного розвитку країни, регіонів тощо.

Зважаючи на це, в Україні доцільно запровадження належного державного контролю за якістю сільськогосподарської продукції та поступове формування інформаційної бази даних з питань її обігу та якості відповідно до вимог ЄС. Важливим є також забезпечення доступу споживачів сільськогосподарської продукції до інформації про якість та забезпечення відповідного громадського контролю¹.

Окрім цього, завданнями держави у сфері приведення законодавства України до вимог ЄС щодо продовольчої безпеки є вдосконалення системи контролю за виконанням всіма учасниками аграрного ринку вимог нормативних документів, технічних регламентів, пов'язаних з безпечністю та якістю сільськогосподарської продукції, вимог законодавства у сфері захисту прав споживачів, зміни ролі держави щодо забезпечення безпечності харчових продуктів за європейськими принципами, створення дієвого механізму притягнення до відповідальності виробників за неякісну та небезпечну харчову продукцію.

¹ Бугера С. Правове регулювання якості сільськогосподарської продукції відповідно до вимог ЄС / С. Бугера // Публічне право. – 2012. – № 1 (5). – С. 131.

Питанням адаптації законодавства України до вимог ЄС у сфері продовольчої безпеки присвячено такі нормативно-правові акти, як-то: Програма інтеграції України до Європейського Союзу, схвалена указом Президента України від 14 вересня 2000 р., № 1072/2000¹, Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р., № 1626-IV², План дій «Україна-Європейський Союз», схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 лютого 2005 р., № 36-р³, Стратегічний план трансформації системи технічного регулювання та захисту прав споживачів відповідно до вимог Світової організації торгівлі та Європейського Союзу на 2007-2010 роки, затверджений наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 9 серпня 2007 р., № 183⁴, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року» від 19 вересня 2007 р., № 1158⁵ тощо.

Незважаючи на те, що в Україні прийнято вищевказані та інші нормативно-правові акти, організаційні та законодавчі основи, що дозволяють державі регулювати якість і безпеку харчових продуктів, а також визначено заходи щодо адаптації законодавства, проведення порівняльно-правових досліджень, прогнозовані строки їх виконання, що визначаються щорічним планом заходів з виконання програм адаптації, на сьогодні в країні відсутній системний підхід щодо розробки цих програм і планів та будь-які істотні зміни в сфері гарантування продовольчої безпеки. Також зберігається невідповідність багатьох положень національних нормативно-правових актів вимогам європейського законодавства.

До основних факторів, що негативно впливають на якість і ефективність аграрного законодавства щодо регулювання процесів у

¹ Офіц. вісн. України. – 2000. – № 39. – Ст. 1648.

² Відом. Верховн. Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

³ Електронний ресурс: Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/KR050036.html#.

⁴ Електронний ресурс: Режим доступу: http://www.uazakon.com/documents/date_bt/pg_gsgfxn/index.htm.

⁵ Офіц. вісн. України. – 2007. – № 73. – Ст. 2715.

сільському господарстві України, треба віднести зниження активної ролі держави та її органів у забезпеченні нормального переходу до ринкової економіки; недостатня урегульованість процедури прийняття законів, інших нормативних актів; недостатнє дотримання принципу науковості в розробленні проектів аграрного законодавства; недостатня можливість широкого обговорення науковцями, практиками та іншими зацікавленими особами проектів законодавчих і нормативних актів, що стосується аграрного сектору економіки України. Внаслідок цього регулятивна якість актів часто є низькою, що призводить до внесення в них через короткий період змін і доповнень, або прийняття їх у зовсім новій редакції¹.

Заходами щодо зближення національного та європейського законодавства з питань продовольчої безпеки є, зокрема, вивчення досвіду законодавчого регулювання питань продовольчої безпеки у європейських країнах та запровадження кращих результатів, поглиблення співробітництва з державами ЄС щодо впровадження сучасних технологій, підвищення безпеки та якості сільськогосподарської продукції, адаптації національного законодавства до європейських стандартів, використання директив ЄС у ході законотворчої роботи в Україні, прийняття норм та правил проведення сертифікації сільськогосподарської продукції, уніфікованих з нормами держав ЄС, створення постійно діючої системи взаємного обміну інформацією про небезпечні товари та послуги, удосконалення інформації, яка надається споживачу.

Все це зумовлює необхідність пошуку шляхів подальшого реформування аграрного сектора вітчизняної економіки. Тут, по-перше, має відбуватися перегляд внутрішньої аграрної політики в аспекті переходу на спільні для країн з ринковою економікою засади, ефективну фінансову підтримку сільського господарства та створення сучасної ринкової інфраструктури. По-друге, потребує вдосконалення зовнішньоекономічна

¹ Бугера С. Правове регулювання якості сільськогосподарської продукції відповідно до вимог ЄС / С. Бугера // Публічне право. – 2012. – № 1(5). – С. 130.

політика шляхом прийняття аналогічних з ЄС правил регулювання зовнішньої торгівлі сільськогосподарською продукцією.

Розгляд законодавчих приписів та організаційно-правових основ гарантування продовольчої безпеки економічно розвинутих країн, в тому в межах ЄС, дозволяє переосмислити сучасні пріоритети гарантування продовольчої безпеки України відповідно до світових процесів. Міжнародний досвід організаційно-правового регулювання забезпечення продовольчої безпеки є підґрунтям для розробки в Україні відповідного законодавства, і в першу чергу, в аспекті регулювання забезпечення продовольчої безпеки в умовах глобалізації, проте з урахуванням національних особливостей.

РОЗДІЛ 3. ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ В АСПЕКТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

3.1. Землі сільськогосподарського призначення – передумова забезпечення продовольчої безпеки

Відомо, що сутність продовольчої безпеки держави як складової національної безпеки України полягає в захищеності життєво важливих інтересів людини, яка виражається в гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування, тобто будь-якої продукції тваринного і рослинного походження та виробів з неї, призначених для харчування, з метою підтримання її нормальної життєдіяльності.

Забезпечення продовольчої безпеки – одна з провідних функцій будь-якої держави. Реалізація цієї функції на різних етапах розвитку державності здійснюється з урахуванням всіх фактичних обставин. Так, коли під час Другої світової війни суттєво загострилась проблема забезпечення продовольством, країни докладали усіх зусиль, щоб захиститись від нестачі продуктів харчування. Передовсім вони намагалися максимально наростити обсяги сільськогосподарського виробництва з метою формування власної продовольчої безпеки. Така теоретична конструкція або ж модель економічного зростання дістала назву «продуктивізм». Сутність цього способу господарювання, який мав споживацький характер щодо природних ресурсів, зводилася до необхідності виробництва перш за все не товару, а продовольчого продукту для забезпечення інтересів більшості населення. Збільшення обсягів виробництва продукту досягалося за рахунок значних суспільних витрат на концентрацію, спеціалізацію та інтенсифікацію сільськогосподарського виробництва.

У кінці минулого століття криза надвиробництва та катастрофічні екологічні наслідки, що стали результатом політики продуктивізму, змусили

перейти на принципово інші засади господарювання. Сутність цих засад полягає в тому, що вони базуються на більш лояльному ставленні як до навколишнього природного середовища, так і до самої людини. У цей період набуває поширення та стає панівною теорія постпродуктивізму. Прибічники цієї теорії акцентують увагу на тому, що сільське господарство має не тільки забезпечувати людство продовольством, не справляючи при цьому негативного впливу на природні ресурси (землі, води, рослинний світ та ін.), а й виробляти безпечну для людини продукцію¹.

Головним джерелом отримання сільськогосподарської продукції виступає сільськогосподарське виробництво, функціонування якого нерозривно пов'язане із використанням землі. В умовах поглиблення світової продовольчої, енергетичної та фінансової кризи роль сільськогосподарського землекористування як найважливішої галузі в економіці суттєво підвищується.

Слід зазначити, що сільськогосподарське виробництво, як і в цілому сільське господарство України – найбільш трудомістка галузь. Вона має могутній природно-ресурсний потенціал, який за даними державного земельного кадастру станом на 2011 р. складає із 60,3 млн. га земель, 42,8 млн. га (70,9 %) – сільськогосподарського призначення (в тому числі 32,5 млн. га ріллі). У користуванні підприємств, організацій і громадян, що займаються сільськогосподарським виробництвом, перебуває 37,3 млн. га земель, із загальної площі земель сільськогосподарського призначення (66 %). Окрім цього, у складі інших категорій земель України обліковується 5,1 млн. га сільськогосподарських угідь і 1,6 млн. га ріллі. Додаткова площа орнопридатних земель, які не використовуються, а рахуються в державі за даними державного земельного кадастру як перелоги, складає 310 тис. га².

В розрахунку на одного мешканця України припадає 0,82 га сільськогосподарських угідь, у тому числі 0,65 га ріллі, тоді як у середньому

¹ Корнієнко І. Український аграрний сектор: тенденції та перспективи розвитку / І. Корнієнко // Економіка України. – 2012. – №4. – С. 88-95.

² Третяк А.М. Концептуальні положення сучасного землеустрою в Україні / А.М. Третяк, В.М. Другак // Земельне право: теорія і практика. – 2012. - № 7. – С. 13.

по Європі ці показники становлять відповідно 0,44 і 0,25 га.

У сучасних умовах розораність сільськогосподарських угідь, на жаль, досягла 72%, а в ряді регіонів перевищує 88%. Цей показник є катастрофічним, оскільки прийнято вважати, що рівень розораності ґрунтів у 38,2% є пороговим. До сільськогосподарського обробітку залучені малопродуктивні угіддя, включаючи прирусові луки і пасовища та схиліві землі. Якщо Україна в Європі займає 5,7% території, то її сільськогосподарські угіддя – 18,9%, а рілля – 26,9%¹.

За біокліматичним потенціалом з урахуванням забезпечення нормальних умов існування Україна має у своєму розпорядженні ємність територіального простору, придатного для життя, забезпечення продовольчими продуктами власного виробництва на 150-160 млн. чоловік. Вона може збільшити виробництво альтернативних джерел енергії за рахунок переробки сільськогосподарської сировини не менш чим на 30 %².

Належне забезпечення кількісного, якісного та безпечного стану як сільськогосподарської продукції, так і продуктів харчування, було і залишається актуальною проблемою державної політики. Йдеться не тільки про гарантування відсутності ризику для генетичних, патологічних та інших змін в організмі людини при вживанні продуктів харчування, а й забезпечення повного задоволення потреб як суспільства в цілому, так і кожного громадянина України в продуктах харчування. Чинне законодавство покликано забезпечити розв'язання наведених проблем.

Правові проблеми національної безпеки України взагалі та продовольчої безпеки як складової першої були предметом дослідження не тільки в економічній, а й в юридичній літературі. Так, представники перш за все земельно-правової науки (Н.І. Титова, П.Ф. Кулинич, Т.Г. Ковальчук та ін.) неодноразово звертались до аналізу питань, пов'язаних з використанням

¹ Основні напрямки державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: затверджені постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98 – ВР // Відом. Верховн. Ради України. – 1998. – № 38-39. – Ст. 248.

² Третяк А.М. Концептуальні положення сучасного землеустрою в Україні / А.М. Третяк, В.М. Другак // Земельне право: теорія і практика. – 2012. - № 7. – С. 13.

та охороною земель сільськогосподарського призначення як основи виробництва сільськогосподарської продукції, законодавчим забезпеченням якості та безпеки продуктів харчування, а також інших аспектів в межах названої тематики. Ці проблеми актуалізуються в умовах сьогодення у зв'язку з тим, що Україна стикнулася з ситуацією, коли вона сама себе повністю вже не забезпечує певними продуктами харчування. Як підкреслив Прем'єр-міністр України в ексклюзивному інтерв'ю агентству «Інтерфакс-Україна», наприклад, в 2009 р. Україна імпортувала більше 550 тис. тон м'яса (далеко не кращої якості), вона імпортує значні обсяги вершкового масла та інших молочних продуктів¹.

Таке положення значною мірою обумовлено тим, що ефективність використання земель сільськогосподарського призначення в державі значно нижча, ніж в середньому по Європі.

Серед першочергових причин низької віддачі земельного потенціалу в Україні Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки називають: (а) безгосподарне ставлення до землі, (б) тривалу відсутність реального власника на землю, (в) помилкову стратегію максимального залучення земель до сільськогосподарського обробітку, (г) недосконалі техніку і технологію обробітку землі та виробництва сільськогосподарської продукції, (д) не виважену цінову політику, (е) недотримання науково обґрунтованих систем ведення землеробства і, зокрема, повсюдне недотримання сівозмін, (є) внесення недостатньої кількості органічних добрив, (ж) низький науково-технічний рівень проектування, будівництва та експлуатації меліоративних систем, (з) недосконалу систему використання і внесення мінеральних добрив та (и) невиконання природоохоронних, комплексно-меліоративних, протиерозійних та інших заходів.

Землі сільськогосподарського призначення у складі земель України як

¹ Земельне право України: теорія і практика. – 2011. – № 1. – С. 5.

великої аграрної держави, що має еталонно найцінніші ґрунти, займають центральне місце. Названі землі, будучи загальною умовою та предметом сільськогосподарської праці, а також основним і незамінним засобом виробництва сільськогосподарської продукції, виступають основою продовольчої безпеки держави. Вони є унікальним природним ресурсом, фундаментом економічного розвитку держави та матеріального добробуту Українського народу.

Згідно із Земельним кодексом України (ст. 19) землі сільськогосподарського призначення – самостійна категорія земель у складі земель України. До таких земель ст. 22 Земельного кодексу України відносить землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, у тому числі інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, або призначені для цих цілей. Сільськогосподарською продукцією, виробництво якої пов'язане з використанням земель сільськогосподарського призначення, вважається продукція, віднесена до сільськогосподарської секцією А «Продукція сільського господарства, лісового господарства та рибного господарства» Державного класифікатора продукції та послуг ДК 016:2010, затвердженого та введеного в дію наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики «Про затвердження та скасування національних класифікаторів» від 11 жовтня 2010 р., № 457.

За своїми агрофізичними властивостями та характером використання землі сільськогосподарського призначення поділяються законом на сільськогосподарські та несільськогосподарські угіддя. До сільськогосподарських угідь належать землі, які використовуються в якості основного засобу сільськогосподарського виробництва. Серед таких угідь закон розрізняє:

- 1) рілля, тобто землі, які регулярно розорюються з метою створення агротехнічних умов для вирощування на них сільськогосподарських культур;

2) земельні ділянки під багаторічними насадженнями – сільськогосподарські угіддя, на яких вирощуються плодіві насадження деревного або кущового типу, що плодоносять протягом тривалого періоду (сади, виноградники, хмільники та ін.);

3) сіножаті – сільськогосподарські угіддя, на яких вирощується трав'яниста рослинність, що використовується для відгодівлі сільськогосподарської худоби;

4) пасовища – сільськогосподарські угіддя, на яких вирощується трав'яниста рослинність з метою випасання худоби;

5) перелоги – сільськогосподарські угіддя (здебільшого рілля) які тимчасово виведені з активного сільськогосподарського обробітку (розорювання) з метою природного відновлення родючості ґрунтів.

Принциповий конституційний припис, згідно з яким «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави», стосується, насамперед, саме цих земель. Одним із домінуючих факторів, які зумовлюють викладений підхід законодавця до названих земель, є те, що вони виступають необхідною передумовою продовольчої безпеки держави. Це пов'язано з тим, що головне цільове призначення даних земель полягає у використанні їх для потреб перш за все сільськогосподарського виробництва. Можливість такого використання зумовлена об'єктивними факторами, а саме їх природними властивостями. Найціннішою складовою земель сільськогосподарського призначення виступають орні землі, що характеризуються наявністю ґрунтового покриву, якому притаманна унікальна природна властивість родючості. Саме ця властивість забезпечує орним землям (ріллі) значення основного засобу виробництва зернової продукції, вирощування технічних та інших сільськогосподарських культур.

Окрім ріллі, важливу роль в аспекті забезпечення продовольчої безпеки держави відіграють й інші сільськогосподарські угіддя: багаторічні насадження, сіножаті, пасовища, перелоги. Так, використання земель, зайнятих, наприклад, багаторічними плодово-ягідними насадженнями

дозволяє забезпечити потреби населення в плодово-ягідній продукції (яблука, груші, сливи, виноград та ін.). Сінокоси та пасовища слугують джерелом кормів для худоби та розвитку тваринницької галузі.

Якісні показники поверхневого родючого шару (ріллі та інших сільськогосподарських угідь) охоплюються терміном «грунти», що характеризуються вмістом гумусу, тобто комплексу специфічних органічних речовин, що зумовлюють їх природну властивість родючості. Саме завдяки наведеній властивості землі сільськогосподарського призначення виконують унікальну і незамінну функцію основного засобу виробництва продукції рослинництва і тваринництва. Ця продукція виступає у вигляді передовсім продуктів харчування для населення, а також кормів для тварин та сировини для промисловості.

Останнім часом на загальнодержавному рівні підкреслюється, що якісний стан земель сільськогосподарського призначення і, зокрема, сільськогосподарських угідь постійно погіршується. В окремих районах, де проведено осушення земель, відбувається неконтрольоване зниження рівня ґрунтових вод, зменшення потужності органічної маси, а в районах зрошення – підтоплення і засолення ґрунтів, деградація чорноземів, що призвело до негативних екологічних наслідків у районах Полісся та на півдні України. Нині 14,8% загальної площі поливних земель піддаються еродуванню, 1,5% – перезволоженню, понад 4% є солонцюваті та засолені. Збільшення мінералізації ґрунтових вод загрожує вторинним засоленням земель. Майже на всіх землях спостерігається неухильне зниження вмісту гумусу в ґрунтах.

Самостійне значення у складі земель сільськогосподарського призначення мають і несільськогосподарські угіддя. До їх складу ст. 22 Земельного кодексу України відносить господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші насадження, землі під господарськими будівлями і дворами, землі від інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції, землі тимчасової консервації тощо. Зазначені угіддя використовуються здебільшого в якості операційної бази

для ведення сільськогосподарського виробництва.

Використання даних земель для виробництва сільськогосподарської продукції як підгрунтя продовольчої безпеки здійснюється переважно аграрними товаровиробниками (фермерськими господарствами, сільськогосподарськими кооперативами, сільськогосподарськими товариствами, приватно-орендними підприємствами та ін.). Крім того, використання земель сільськогосподарського призначення для виробництва сільськогосподарської продукції здійснюють громадяни у процесі ведення особистого селянського господарства, зайняті садівництвом, городництвом. При цьому безпосередня експлуатація відповідних земельних ділянок згідно з чинним земельним законодавством можлива як на титулі права приватної власності на землю, так і на умовах оренди. Використання земель сільськогосподарського призначення характеризується своєю специфікою, яка зумовлена двома головними факторами: природними особливостями даних земель та їх важливими соціальними функціями.

Земельне законодавство намагається найбільш повною мірою забезпечити раціональне використання та охорону цих земель шляхом закріплення особливостей їх правового режиму. Цей режим як результат правового регулювання суспільних земельних відносин з урахуванням природних і соціальних особливостей земель має забезпечувати не тільки інтереси суб'єктів відповідних відносин, а й спеціальний порядок використання даних земель.

Правовий регулятивний вплив на землі сільськогосподарського призначення як основу продовольчої безпеки держави закріплюється законом в низці принципів положень, які характеризують особливості використання охорони та правового режиму даних земель.

По-перше, до чинного земельного законодавства внесені зміни, які передбачають використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва відповідно до розроблених та затверджених в установленому порядку

проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь. Крім того, вони містять заходи з охорони земель, без яких їх використання буде заборонено. Першопричинами ситуації, яка склалася, є відсутність розробленої документації із землеустрою, яка б регулювала відносини щодо збереження родючості ґрунтів.

При складанні проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь, оптимізація земельних угідь повинна передбачати розвиток природних територій в агроландшафтах як формування екологічної мережі на відповідній території шляхом збільшення площі еколого-стабілізуючих угідь.

Оптимізація сільськогосподарських угідь, у першу чергу, повинна передбачати поступове зменшення розораності сільськогосподарських угідь. Важливою умовою підвищення врожайності, зниження ерозійної небезпеки та відтворення балансу гумусу слід вважати забезпечення оптимального співвідношення сівозмін та посівних площ сільськогосподарських культур.

По-друге, основними суб'єктами права приватної власності на землі сільськогосподарського призначення чинне законодавство визнає, перш за все, громадян України. Так, за даними Держземагенства України, із 15,91 млн. державних актів на право приватної власності на земельну ділянку, 15,41 млн. належать саме громадянам України. Переважна більшість державних актів (6,5 млн.) посвідчують право приватної власності громадян на земельні ділянки, отримані ними за рахунок земель сільськогосподарського призначення. Іноземні громадяни та особи без громадянства можуть лише орендувати землі сільськогосподарського призначення.

Більшість громадян України отримали земельні ділянки сільськогосподарського призначення у приватну власність у процесі приватизації земель колективних сільськогосподарських підприємств. Використання цього виду земель можливе також і певними юридичними

особами (як суб'єктами права приватної власності на ці землі, так і орендарями): фермерськими господарствами, сільськогосподарськими кооперативами, приватними аграрними підприємствами та ін. Селяни, колишні члени колективних сільськогосподарських підприємств, маючи право вільного вибору організаційно-правових форм здійснення землекористування, зазвичай передають належні їм земельні ділянки сільськогосподарського призначення в оренду.

В сучасних умовах, коли світ охоплений дефіцитом продовольства й продукції сільськогосподарського виробництва, потенційний інтерес інвесторів до вітчизняних земель сільськогосподарського призначення суттєво підвищується. Це пов'язано з тим, що за даними Організації економічного співробітництва і розвитку прогнозується постійний ріст світового населення на 1,1% в рік, що вимагатиме до 2050 року збільшення виробництва продовольства на 70%. Очікується, що в Китаї, Індії, Росії і Україні ріст виробництва продовольства значно перевищить 20%¹.

По-третє, серед факторів, які впливають на забезпечення продовольчої безпеки держави, слід назвати відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва. Відповідно до ст. 207 Земельного кодексу України втрати сільськогосподарського виробництва включають втрати сільськогосподарських угідь, а також втрати, завдані обмеженням у землекористуванні та погіршенням якості земель. Наведені правові приписи щодо відшкодування втрат спрямовані на забезпечення раціонального використання сільськогосподарських угідь, у тому числі їх охорони як його складової. Сутність втрат сільськогосподарського виробництва полягає, насамперед, у втраті самих сільськогосподарських угідь як таких. Компенсація цих угідь забезпечується в такий спеціальний спосіб, як відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва. Як впливає із ст. 207 Земельного кодексу України, за загальним правилом, площі сільськогосподарських угідь (рілля, багаторічні насадження, сінокоси,

¹ Фокус. – 2011. – № 4. – С. 23.

пасовища, перелоги) не повинні зменшуватися та відповідні земельні ділянки переводитися в інші категорії земель. У тому ж випадку, коли об'єктивно не обійтись без скорочення площі сільськогосподарських угідь, або ж має місце обмеження прав власників земель і землекористувачів чи погіршення якості сільськогосподарських угідь, то одержані внаслідок цього втрати мають бути відшкодовані.

Втрати сільськогосподарського виробництва включають (а) втрати сільськогосподарських угідь; (б) втрати, завдані обмеженням у землекористуванні; (в) втрати, завдані погіршенням якості земель. До першої категорії втрат належать сільськогосподарські угіддя, площа яких скорочується в результаті законного припинення прав на них та подальшого використання для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським виробництвом. У даному випадку як і при відшкодуванні втрат, завданих у зв'язку з виключенням сільськогосподарських угідь із господарського обігу внаслідок встановлення охоронних, санітарних та інших захисних зон, не йдеться про правопорушення, тобто таке відшкодування втрат не носить характеру юридичної санкції. Деякий інший характер має відшкодування втрат при обмеженні прав власників землі та землекористувачів, у тому числі орендарів, або погіршенні якості угідь внаслідок негативного впливу, спричиненого діяльністю громадян, юридичних осіб, органів місцевого самоврядування або держави. В цьому разі мова може йти як про правомірні дії, так і про правопорушення. Відшкодування таких втрат передбачає компенсацію суспільству негативних наслідків соціально-економічного, екологічного характеру, які настають внаслідок переведення земель сільськогосподарського призначення, зокрема, сільськогосподарських угідь до інших категорій земель, а також у разі обмеження землекористування чи погіршення якості земель.

Відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва є одним із заходів, який забезпечує збереження кількісних і якісних характеристик земель сільськогосподарського призначення, що використовуються в якості

засобу виробництва в сільському господарстві. Сутність відшкодування втрат полягає в компенсації за умовними нормативами витрат, обумовлених необхідністю залучення в сільськогосподарській обіг нових земель замість тих, які використовуються не за цільовим призначенням, або поліпшення якості угідь, які використовуються.

У літературі висловлена обґрунтована пропозиція визначати «втрати» як грошові суми, що у разі виведення земель зі складу сільськогосподарських угідь підлягають сплаті до відповідних бюджетів для залучення до сільськогосподарського виробництва компенсуючих площ або компенсуючого поліпшення якості існуючих сільськогосподарських угідь¹.

По-четверте, землі сільськогосподарського призначення як основа продовольчої безпеки України мають пріоритетний характер для використання в сільському господарстві.

Продовольче забезпечення держави у процесі здійснення земельної та аграрної реформ безпосередньо пов'язано з підвищенням ролі земель сільськогосподарського призначення, станом використання та охорони цих земель, зменшенням залежності сільськогосподарського виробництва від несприятливих природно-кліматичних умов, поліпшенням екологічного стану сільськогосподарських угідь.

3.2. Правові засади використання природних ресурсів як важливого чинника забезпечення продовольчої безпеки

Одним з основних принципів правової охорони навколишнього природного середовища є забезпечення здоров'я та безпеки людини. Головне завдання охорони навколишнього природного середовища полягає в забезпеченні реальних гарантій прав людини і громадянина на сприятливе для життя навколишнє природне середовище, екологічних умов для

¹ Мірошніченко А.М. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / А.М. Мірошніченко, Р.І. Марусенко. – К.: Правова єдність, 2009. – С. 446.

існування населення. До ідеї охорони навколишнього природного середовища поряд з використанням природних ресурсів людство звернулося в середині ХХ ст. у зв'язку з підвищенням якості життя у розвинутих країнах та побічними негативними наслідками досягнень науково-технічного прогресу. Розвиток технічного прогресу є необхідним і доцільним для суспільства будь-якої країни. Але нарівні з прогресивними наслідками він відзначається і негативними, що знаходять свій прояв у погіршенні стану навколишнього природного середовища, засміченні та зараженні радіонуклідами, нітратами або іншими небезпечними для здоров'я і життя людини речовинами. Такими, наприклад, є тяжкі наслідки Чорнобильської катастрофи та аварії на ядерних блоках атомної електростанції «Фукусіма – 1» в Японії. Саме турбота про безпечне проживання людини зумовила зосередження уваги на питаннях забезпечення охорони навколишнього природного середовища, народження і виховання у сприятливих природних умовах теперішнього і майбутніх поколінь, вирощування екологічно безпечної харчової продукції, що відповідає стандартам якості.

Наголосимо, що при використанні природних ресурсів повинна забезпечуватися їх охорона, а найкращим засобом захисту природи, природних ресурсів є раціональність їх споживання. Раціональне використання природних ресурсів передбачає врахування законів природи (що не залежать від волі людини) і потенційних можливостей довкілля (що не є безмежними та мають свою межу). Не можна не погодитися з С.О. Боголюбовим, що раціональність природокористування полягає у постійній підтримці стану оптимального відтворення природних ресурсів та недопущення незворотних наслідків для навколишнього природного середовища¹. Зазначимо, що аналогічну позицію займає і В.В. Петров, наголошуючи на неможливості індустріального розвитку без врахування вимог екологічної безпеки². Саме необхідність поєднання економіки та

¹ Боголюбов С.А. Актуальные проблемы экологического права [Текст]: учебник для магистров / С.А. Боголюбов. – М.: Юрайт, 2011. – С. 136.

² Петров В.В. Экологическое право [Текст]: учебник / В.В. Петров. – М.: БЕК, 1995. – С. 45.

екології, на думку окремих науковців, повинна зумовлювати раціональність і ефективність природокористування в інтересах формування і функціонування соціальної держави³.

Доцільно зазначити, що чинне законодавство про охорону навколишнього природного середовища розрізняє загальне і спеціальне природокористування. Так, громадянам гарантується право загального використання природних ресурсів для задоволення життєво необхідних потреб (естетичних, оздоровчих, рекреаційних, матеріальних тощо) безоплатно, без закріплення цих ресурсів за окремими особами і надання відповідних дозволів, за винятком обмежень, передбачених законодавством України.

У порядку спеціального використання природних ресурсів громадянам, підприємствам, установам і організаціям надаються у володіння, користування або оренду природні ресурси на підставі спеціальних дозволів, зареєстрованих у встановленому порядку, за плату для здійснення виробничої та іншої діяльності.

Акцентуємо увагу на тому, що сьогодні управління природокористуванням здійснює відповідна система державних органів, що виконують низку важливих повноважень, спрямованих на забезпечення продовольчої безпеки при здійсненні природокористування.

Так, Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінприроди України) відповідно до Положення, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 р., № 452/2011¹, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Мінприроди України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та у межах своєї компетенції біологічної, генетичної та

³ Байдаков С.Л. Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности [Текст]: учебн.-практ. пособие / С.Л. Байдаков, Г.П. Серов. – М.: Алкил, 2003. – С. 43.

¹ Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1258.

радіаційної безпеки, поводження з відходами, пестицидами і агрохімікатами, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (надр, поверхневих та підземних вод, внутрішніх морських вод і територіального моря, атмосферного повітря, лісів, тваринного (у тому числі водних живих ресурсів, мисливських та немисливських видів тварин) і рослинного світу та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України, відтворення та охорони земель, збереження, відтворення і невиснажливого використання біо- та ландшафтного різноманіття, формування, збереження і використання екологічної мережі, організації, охорони та використання природно-заповідного фонду, збереження озонового шару, регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання у межах компетенції вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї, розвитку водного господарства і меліорації земель, а також у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відтворення та охорону природних ресурсів.

Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України, і здійснює свої повноваження відповідно до Положення, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 р., № 454/2011¹.

Основними завданнями Держекоінспекції України є: внесення пропозицій щодо формування, а також реалізація державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; біологічної і генетичної безпеки щодо біологічних

¹ Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 272.

об'єктів природного середовища при створенні, дослідження та практичного використання генетично модифікованих організмів (ГМО) у відкритій системі; поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами) і небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами; здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням норм законодавства у сфері: зариблення, здійснення контрольованого вилову, акліматизації, рибництва, утримання і відтворення у неволі чи напіввільних умовах з комерційною та іншими цілями; меліоративного вилову малоцінних і хижих видів риби, шкідливих водних організмів; достовірності звітних даних про обсяги використання рибних та інших водних живих ресурсів; охорони, використання, відтворення риби та інших водних живих ресурсів у виключній (морській) економічній зоні України; штучного розведення, вирощування риби, інших водних живих ресурсів та їх використання в спеціальних товарних рибних господарствах. Саме зазначені повноваження доречно вважати такими, що спрямовані на забезпечення продовольчої безпеки.

Державне агентство екологічних інвестицій України (Держекоінвестагентство України) відповідно до Положення, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 р., № 455/2011¹, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України, та входить до системи органів виконавчої влади і в межах компетенції забезпечує реалізацію державної політики у сфері регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання вимог Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї. Отже, повноваження зазначеного органу управління є достатньо важливими й у сфері забезпечення продовольчої безпеки. Адже підвищення температури в результаті накопичення в атмосфері парникових газів може призвести до

¹ Офіц. вісн. України. – 2011. – № 11. – Ст. 618.

танення льодовиків, затоплення прибережних зон, виникнення пустель. Отже, потепління може мати негативні наслідки для сільського господарства та стану біосфери в цілому.

Державне агентство земельних ресурсів України. Відповідно до Указу Президента України «Про Положення про Державне агентство земельних ресурсів України» від 8 квітня 2011 р., № 445/2011² Державне агентство земельних ресурсів України (Держземагентство) є центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері земельних відносин. Основними завданнями Держземагентства України є: реалізація державної політики у сфері земельних відносин; внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері земельних відносин. Крім того, Держземагентство України відповідно до покладених на нього завдань: узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до компетенції Держземагентства України, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Мінагрополітики України; бере участь у розробленні та виконанні державних, галузевих, регіональних та місцевих програм з питань регулювання земельних відносин, раціонального використання земель, їх відтворення та охорони, у проведенні моніторингу земель, веденні державного земельного кадастру; забезпечує підготовку та здійснення організаційних, економічних, екологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання та охорону земель, їх захист від шкідливого антропогенного впливу. Зазначені повноваження Держземагентства свідчать про його вагомий роль у забезпеченні продовольчої безпеки.

² Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1253.

Державне агентство водних ресурсів України (Держводагентство України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України. Відповідно до Положення про Держводагентство, затвердженого указом Президента України від 13 квітня 2011 р., № 453/2011¹, основними завданнями Держводагентства України є: внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері розвитку водного господарства і меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів; реалізація державної політики у сфері управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів, розвитку водного господарства і меліорації земель та експлуатації державних водогосподарських об'єктів комплексного призначення, міжгосподарських зрошувальних і осушувальних систем. Крім того, Держводагентство розробляє та бере участь у реалізації державних цільових, міждержавних і регіональних програм з питань водного господарства, меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів; забезпечує потребу населення і галузей економіки у водних ресурсах, розробляє пропозиції щодо визначення пріоритетів розвитку водного господарства і меліорації земель. Саме такі повноваження Держводагентства покликані забезпечити продовольчу безпеку держави.

Доречно підкреслити, що у систему Держводагентства входять басейнові водогосподарські об'єднання, обласні управління комплексного використання водних ресурсів, басейнові (територіальні) інспекції по використанню і охороні вод, їх ділянки і гідрохімічні лабораторії.

Державне агентство лісових ресурсів України. Відповідно до Указу Президента України від 13 квітня 2011 р., № 458/2011¹ Державне агентство лісових ресурсів України (Держлісагентство України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом

¹ Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1253.

¹ Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1264.

Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України. Зазначений орган управління організує ведення лісовпорядкування та мисливського впорядкування; веде державний лісовий кадастр та облік лісів; здійснює моніторинг ґрунтів з метою вирощування продуктивних лісових насаджень, лісової рослинності, мисливських тварин; веде державний облік об'єктів постійної лісонасінневої бази; здійснює в межах своєї компетенції атестацію суб'єктів насінництва та розсадництва на надання права виробництва та реалізації оригінального й елітного насіння; організує виконання заходів із визначення рівнів радіоактивного забруднення лісів, радіаційний контроль лісової продукції. Як бачимо, шляхом здійснення вище зазначених повноважень Державне агентство лісових ресурсів України, зі свого боку, забезпечує продовольчу безпеку у відповідній сфері.

Державне агентство рибного господарства України (Держрибагентство України) відповідно до Положення, затвердженого Указом Президента України 16 квітня 2011 р., № 484/2011¹, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України. Держрибагентство України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів, регулювання рибальства. Основними завданнями Держрибагентства України є: реалізація державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання і відтворення водних живих ресурсів, регулювання рибальства; внесення на розгляд Міністрові пропозицій щодо формування державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання і відтворення водних живих ресурсів; здійснення контролю за дотриманням лімітів і нормативів використання водних живих ресурсів; здійснення обліку

¹ Офіц. вісн. України. – 2011. – № 31. – Ст. 1324.

суб'єктів господарювання, які здійснюють виробництво консервів і пресервів із риби та інших водних живих ресурсів; участь у заходах з контролю якості безпеки продуктів рибного лову, харчової продукції при їх виробництві, зберіганні, транспортуванні, реалізації, використанні та утилізації тощо.

Таким чином, аналіз досить широкого кола повноважень державних органів управління природокористуванням і охороною довкілля свідчить про їх важливу роль у забезпеченні продовольчої безпеки.

Одна з головних проблем, що визначає здоров'я населення та збереження його генофонду, пов'язана із забезпеченням безпеки продовольчої сировини і харчових продуктів. Найважливішим моментом в забезпеченні продовольчої безпеки є природні ресурси. Нажаль, нераціональне природокористування сприяє погіршенню земель, викликає ерозію ґрунтів, виснаження живильних речовин, дефіцит води, хімічне забруднення тощо. Все це в кінці кінців створює загрозу продовольчій безпеці країни.

Лише за умови раціоналізації природокористування можливе забезпечення переходу на ресурсоощадне виробництво та унеможливлення глобальних ризиків техногенного й антропогенного характеру, а також виходу аграрного сектору з кризи. Ресурсозберігаюча діяльність розглядається як збалансована система організаційно-економічних, техніко-технологічних, нормативно-правових та еколого-соціальних інноваційних заходів, що спрямовані на раціональне використання природних, матеріальних, трудових, енергетичних, фінансових та комунікаційних ресурсів підприємства чи галузі з метою отримання екологічного, економічного та соціального ефекту та якісної продукції¹.

Найважливіше місце серед природних багатств України займають ліси, що є унікальним відтворюваним ресурсом. У сучасних умовах життя людства ліс не лише не втратив свого значення, але і придбав нові функції.

¹ Виклики і шляхи агропродовольчого розвитку / Б.Й. Пасхавер, О.В. Шубравська, Л.В. Молдаван та ін.; за ред. Б.Й. Пасхавера; НАН України; Ін-т екон. та прогнозів. – К., 2009. – С. 314.

Так, ведення лісового господарства вирішує важливі державні завдання в галузі охорони, захисту і відтворення лісів, раціонального використання лісових ресурсів, забезпечення економічної й екологічної безпеки країни.

Деякі питання, які стосуються даної проблеми, знайшли своє відображення в працях українських та іноземних вчених: В.Ф. Горбового, Р.К. Гусєва, О.І. Красова, В.Л. Мунтяна, Г.Н. Полянської, В.П. Непийвода, М.В. Краснової та ін.¹

Однією із головних функцій лісів є забезпечення продовольчої безпеки країни. Існує безумовний зв'язок між лісовим господарством, продовольчою безпекою, харчуванням, стійкістю сільського господарства й джерелами засобів до існування, в першу чергу, сільського населення.

Порівняно з іншими європейськими країнами, Україна відзначається істотними відмінностями лісорослинних умов, методів ведення лісового господарства, використання лісових ресурсів і корисних властивостей лісу у різних природних зонах (Полісся, Лісостеп, Степ, Українські Карпати та гірський Крим). Для країни характерні переважно екологічне значення лісів, половина з яких має обмежений режим використання; велика частка лісів включена до складу територій природно-заповідного фонду, що має стійку тенденцію до збільшення; багатовідомча структура використання лісів (для ведення лісового господарства ліси надано в постійне користування підприємствам, установам та організаціям, що належать до сфери управління різних міністерств, інших органів виконавчої влади); значна площа лісів, що зростають на радіоактивно забруднених землях.

Ліси України є її національним багатством і за своїм призначенням та місцерозташуванням виконують переважно водоохоронні, захисні, санітарно-

¹ Див.: Горбовой В.Ф. Предмет и система советского лесного права [Текст] / В. Ф. Горбовой. – Красноярск: Изд-во Краснояр. ун-та, 1984. – 144 с.; Гусев Р. К. Специфика правоотношений по управлению лесами [Текст] / Р. К. Гусев // Проблемы государства и права на современном этапе (Труды аспирантов и молодых ученых). – 1971. – Вып. 3. – С. 152-159; Красова М.В. Правовой режим використання, відтворення, захисту та охорони лісів // Екологічне право. Особлива частина : підруч. / за ред. В.І. Андрейцева. – К: Істина, 2001. – С.365-402; Крассов О.И. Право лесопользования в СССР / О.И. Крассов. – М.: Наука, 1990. – 238 с; Мунтян В.Л. Правова охорона лісів Української РСР / В.Л. Мунтян. – К.: Вид-во АН УРСР, 1964. – 84 с; Непийвода В.П. Правове регулювання суспільних відносин щодо лісів у контексті сталого розвитку: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.06 / В.П. Непийвода; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2006. – 22 с.

гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні, естетичні, виховні, інші функції та є джерелом для задоволення потреб суспільства в лісових ресурсах.

Лісовими ресурсами є деревні, технічні, лікарські та інші продукти лісу, що використовуються для задоволення потреб населення і промислового виробництва та відтворюються у процесі формування лісових природних комплексів.

Використання лісових ресурсів може здійснюватися в порядку загального і спеціального використання. Так, на праві загального використання, громадяни мають право в лісах державної та комунальної власності, а також за згодою власника в лісах приватної власності вільно перебувати, безоплатно без видачі спеціального дозволу збирати для власного споживання дикорослі трав'яні рослини, квіти, ягоди, горіхи, гриби тощо.

Максимальні норми безоплатного збору дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід, горіхів, грибів тощо встановлюються органами виконавчої влади відповідно до лісового законодавства, за поданням органу виконавчої влади з питань лісового господарства Автономної Республіки Крим, територіальних органів центрального органу виконавчої влади з питань лісового господарства, погодженим з органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, територіальними органами центрального органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища.

Окрім визначення прав, на громадян України чинним законодавством покладаються і певні обов'язки. Так, громадяни під час здійснення загального використання лісових ресурсів зобов'язані виконувати вимоги пожежної безпеки в лісах, користуватися лісовими ресурсами, способами і в обсягах, що не завдають шкоди відтворенню цих ресурсів, не погіршують санітарного стану лісів.

У порядку спеціального використання можуть здійснюватися такі види використання лісових ресурсів: 1) заготівля деревини; 2) заготівля

другорядних лісових матеріалів; 3) побічні лісові користування; 4) використання корисних властивостей лісів для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, потреб мисливського господарства, проведення науково-дослідних робіт. Спеціальне використання лісових ресурсів здійснюється в межах лісових ділянок, виділених для цієї мети.

Порядок та умови здійснення спеціального використання лісових ресурсів встановлено постановою Кабінету Міністрів України «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів» від 23 травня 2007 р., № 761, якою затверджено Порядок спеціального використання лісових ресурсів¹. Цей Порядок визначає умови і механізм спеціального використання лісових ресурсів – заготівлі деревини під час проведення рубок головного користування, другорядних лісових матеріалів, побічних лісових користувань та використання корисних властивостей лісів.

У лісах без заповідання їм шкоди може здійснюватися заготівля другорядних лісових матеріалів: живиці, пнів, лубу та кори, деревної зелені, деревних соків, зокрема березового соку, який відзначається спеціалістами лікарсько-оздоровчими властивостями.

До деревної зелені належать дрібні пагони і гілки дерев, підліску, підросту та цілі дерева, що заготовлюються з метою приготування корму для тварин, а також задоволення технічних, ритуальних та інших потреб. Заготівлю деревної зелені здійснюють на спеціально визначених лісових ділянках або суміщають з проведенням рубок.

Заготівля деревних соків здійснюється: з придатних для підсочування дерев на спеціально створених деревостанах; на ділянках лісу, які виділяються за 10 років до проведення рубок головного користування або інших рубок (коли деревостан призначено до рубки); з пнів дерев, зрубаних напередодні соковиділення. У разі погіршення санітарного стану деревостанів заготівля соку припиняється достроково.

¹ Офіц. вісн. України. – 2007. – № 39. – Ст. 1550.

Обсяги щорічної заготівлі другорядних лісових матеріалів визначаються для кожного власника лісів або постійного лісокористувача під час лісовпорядкування або спеціальних обстежень.

До побічних лісових користувань належать: заготівля сіна, випасання худоби, розміщення пасік, заготівля дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід, лікарських рослин, збирання лісової підстилки, заготівля очерету. Для їх переробки аграрні товаровиробники створюють підсобні підприємства та промисли, що є важливими структурними підрозділами підприємств в підвищенні матеріального добробуту їх членів (робітників). Для сінокосіння можуть використовуватися незалісені зруби, галявини та інші не вкриті лісовою рослинністю лісові ділянки, на яких не очікується природне відновлення лісів. В окремих випадках, коли це не завдає шкоди лісовій рослинності, для заготівлі сіна використовуються зріджені деревостани, міжряддя лісових культур та плантацій.

Дуже важливим для забезпечення продовольчої безпеки країни є бджільництво, яке на сьогодні розглядається як галузь сільськогосподарського виробництва, основою функціонування якої є розведення, утримання та використання бджіл для запилення ентомофільних рослин сільськогосподарського призначення і підвищення їх урожайності, виробництва харчових продуктів і сировини для промисловості, в оздоровчих та медичних цілях. Ділянки для розміщення вуликів і пасік з метою раціонального використання медоносів лісу і лучного різнотрав'я виділяються переважно на узліссях, галявинах та інших не вкритих лісовою рослинністю ділянках. Місця розміщення вуликів і пасік визначають власники лісів або постійні лісокористувачі з урахуванням умов ведення лісового господарства та використання інших видів лісових ресурсів. Розміщення пасік у місцях масового відпочинку людей забороняється.

Збір і заготівля дикорослих плодів, ягід, грибів, лікарсько-технічної сировини є важливим джерелом поповнення продовольчого фонду країни, виробництва мармеладу, варення та цінних консервів і випуску цінних

лікарських препаратів. З розвитком лісового господарства значення цієї функції лісу значно збільшилось. Технологія лісогосподарського виробництва має багато загального з сільськогосподарською. Отже, підприємства лісового господарства виконують великий обсяг робіт, направлений не лише на підвищення продуктивності сільськогосподарських угідь, але і безпосередньо на поповнення продовольчих ресурсів.

Заготівля дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід, лікарських рослин здійснюється способами, що виключають виснаження їх ресурсів. Заготівля лісових продуктів для отримання харчової та лікарської сировини в лісах, де заходи боротьби із шкідниками та хворобами здійснювалися з використанням хімічних засобів, лісах, розташованих у смугах відведення автомобільних доріг або в зонах впливу хімічного та промислового виробництва, здійснюється з дотриманням відповідних санітарних норм і правил. Обсяги щорічного здійснення побічних лісових користувань визначаються для кожного власника лісів або постійного лісокористувача під час лісовпорядкування або спеціальних обстежень.

Таким чином, використання лісових ресурсів спрямовано, насамперед, на поповнення продовольчої бази і резервів лікарської й технічної сировини для задоволення потреб суспільства, а також окремих громадян у продуктах харчування, поліпшення якісного запасу продовольчих і медичних товарів, а також на розвиток садівництва й рослинництва.

Для забезпечення нормальної життєдіяльності людини потрібні продукти харчування необхідної кількості та якості. Використання рибної продукції сприяє гармонізації харчування населення. У харчовому раціоні людини риба є дуже корисним продуктом, що містить повноцінні білки, ферменти, біологічно активні речовини, мікроелементи. Поруч із харчовою продукцією, рибне господарство як галузь економіки надає важливу сировину для медичної промисловості, кормову продукцію, добриво, шкіру та ін.

Рибна галузь економіки має важливе значення у забезпеченні продовольчої безпеки держави. Вона відіграє значну роль для розвитку продовольчого комплексу держави. Внаслідок економічної кризи обсяги випуску основних видів продукції з риби та інших водних живих ресурсів істотно зменшилися, а тому роль рибного господарства у продовольчому забезпеченні держави знизилася. Так, станом на 1990 рік середньодушове споживання рибної продукції складало 17,5 кг. Фізіологічна обґрунтована річна потреба в рибі та рибній продукції складає близько 1 млн. тонн з розрахунку 20 кілограмів на душу населення. Станом на 2004 рік середній рівень споживання досягає лише трохи більше 8 кілограмів на рік. Тому головним завданням рибного господарства є забезпечення населення держави харчовою рибною продукцією належної якості з поступовим наближенням виробництва та споживання риби та рибної продукції принаймні до рівня, досягнутого на початку 90-х років ХХ ст.

Відповідно до постанови Верховної Ради України від «Про Концепції розвитку рибного господарства України» від 13 липня 2000 р., № 1885-III¹ основними напрямками розвитку рибного господарства на найближчу перспективу є: збереження рибпромислової діяльності у виключних економічних зонах іноземних держав та розширення рибальства у відкритих районах Світового океану; раціоналізація й інтенсифікація промислу в Азово-Чорноморському басейні, внутрішніх водоймах; інтенсифікація товарного виробництва та розвиток аквакультури; нарощування обсягів відтворення рибних запасів.

Особливості використання, охорони та відтворення рибних ресурсів врегулюванні чинним законодавством. Правова регламентація основних видів відносин в цій галузі здійснюється нормами Законів України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» від 8 липня 2011 р., № 3677-VI², «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 р.,

¹ Офіц. вісн. України. – 2000. – № 13. – Ст. 1299.

² Відом. Верховн. Ради України. – 2012. – № 17. – Ст. 155.

№ 2894-III¹, «Про аквакультуру» від 18 вересня 2012 р., № 5293-VI², «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них» від 6 лютого 2003 р., № 486-IV³, а також постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової економічної програми розвитку рибного господарства на 2012-2016 роки» від 23 листопада 2011 р., № 1245⁴.

Відповідно до ст.1 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» рибне господарство – галузь економіки, завданням якої є вивчення, охорона, відтворення, вирощування, використання водних біоресурсів, їх вилучення (добування, вилов, збирання), реалізація та переробка з метою одержання харчової, технічної, кормової, медичної та іншої продукції, а також забезпечення безпеки мореплавства суден флоту рибної промисловості⁵.

У свою чергу, завданнями державної політики у галузі рибного господарства визначені: (а) забезпечення продовольчої безпеки держави; (б) управління рибальством, збереження та збільшення чисельності водних біоресурсів у природному середовищі, їх біологічного різноманіття шляхом забезпечення охорони, відтворення та раціонального використання; (в) наукове обґрунтоване використання водних біоресурсів; (г) підвищення біопродуктивності рибогосподарських водних об'єктів шляхом відтворення водних біоресурсів, розвідку аквакультури; (д) забезпечення раціонального використання об'єктів промислу, покращення та розширення асортименту продукції їх переробки; (е) забезпечення рівних умов конкуренції в галузі рибного господарства; (є) здійснення державного нагляду (контролю) у галузі рибного господарства.

Відповідно до законодавства України, рибальством вважається добування водних біоресурсів (сукупність водних організмів, життя яких неможливе без перебування у воді) у рибогосподарських водних об'єктах. До

¹ Відом. Верховн. Ради України. – 2002. – № 14. – Ст. 97.

² Офіц. вісн. України. – 2012. – № 79. – Ст. 3193.

³ Відом. Верховн. Ради України. – 2003. – № 15. – Ст. 107.

⁴ Офіц. вісн. України. – 2011. – № 95. – Ст. 3455.

⁵ Відом. Верховн. Ради України. – 2012. – № 17. – Ст. 155.

водних біоресурсів належать прісноводні, морські, анадромні та катадромні риби на всіх стадіях розвитку, круглороті, водні безхребетні, у тому числі молюски, ракоподібні, черви, голкошкірі, губки, кишковопорожнинні, наземні безхребетні у водній стадії розвитку, водорості на інші водні рослини. Таким чином, у сучасному розумінні рибальством охоплюються процес добування (вилучення) не тільки риб, а всіх водних живих організмів, які перебувають у воді.

До рибогосподарських водних об'єктів належать усі водні об'єкти (їх частини), що використовуються або може використовуватися для цілей рибного господарства. В свою чергу вони поділяються на рибогосподарські водні об'єкти загальнодержавного та місцевого значення. До першої групи належать: внутрішні морські води і територіальне море (з лиманами та естуаріями), виключна (морська) економічна зона України; поверхневі води (озера, водосховища, річки, канали), що розташовані і використовуються на території більш як однієї області, а також їх притоки всіх порядків. Відповідно рибогосподарськими водними об'єктами місцевого значення є водні об'єкти (озера, річки та їх притоки всіх порядків, водосховища), що розташовані і використовуються у межах однієї області та не належать до водних об'єктів загальнодержавного значення. Водний кодекс України передбачає можливість обмеження прав водокористувачів в інтересах рибного господарства та водного промислу на тих водних об'єктах держави, які використовуються для промислового добування риби або мають значення для відтворення її запасів (ст. 68).

Використання водних біоресурсів, що перебувають у стані природної волі, здійснюється в порядку загального і спеціального використання. У порядку загального використання громадянам дозволяється безоплатне любительське і спортивне рибальство. Любительське рибальство здійснюється для вилову риби, добування водних безхребетних у спеціально визначених для цього водних об'єктах загального користування з метою особистого споживання (без права реалізації) за умови дотримання

встановлених правил рибальства й водокористування. Збільшення масштабів любительського рибальства та його вплив на обсяги рибних ресурсів багатьох внутрішніх водних об'єктів викликали необхідність правової регламентації цих відносин. Сьогодні правове регулювання цього виду рибальства здійснюється на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 р., № 1126, якою затверджений Порядок здійснення любительського і спортивного рибальства¹, а також Правил любительського і спортивного рибальства, що затверджені наказом Держкомрибгоспу від 15 лютого 1999 р., № 19².

Особливостями любительського рибальства є те, що воно здійснюється для задоволення особистих потреб громадян за допомогою дозволених знарядь і визначених умов їх застосування. На законодавчому рівні регламентуються норми вилову, заборонені місця, терміни заборони ловлі (добування) водних біоресурсів, мінімальний розмір риби, дозволені й заборонені знаряддя і способи лову та ін. Так, громадянам при здійсненні любительського рибальства, забороняється лов із застосуванням вибухових і отруйних речовин, електроструму, колючих знарядь лову, вогнепальної та пневматичної зброї (за винятком гарпунних рушниць для підводного полювання), промислових та інших знарядь лову, виготовлених із сіткоснаєних чи інших матеріалів усіх видів і найменувань. Суб'єкти, що здійснюють любительський (спортивний) лов риби, зобов'язані дотримуватися норм чинного законодавства і встановленого на конкретному водному об'єкті режиму рибальства.

Спеціальне використання ресурсів рибного господарства здійснюється за плату шляхом їх вилучення з природного середовища (крім любительського і спортивного рибальства у водних об'єктах загального користування в межах та обсягах безоплатного вилову). Це, зокрема, промислове рибальство, вилов у науково-дослідних, науково-промислових,

¹ Офіц. вісн. України. – 1998. – № 29. – Ст. 1099.

² Офіц. вісн. України. – 1999. – № 19. – Ст. 372.

дослідно-конструкторських цілях, контрольний вилов для визначення їх стану та запасів, меліоративний вилов, вилов водних біоресурсів для штучного відтворення їх запасів та здійснення аквакультури, а також любительське і спортивне рибальство у водних об'єктах загального користування, що перевищує встановлені обсяги безоплатного вилову. Вказаний перелік не є вичерпним. Законодавством можуть бути передбачені й інші види спеціального використання рибних ресурсів.

Спеціальне використання водних біоресурсів здійснюється на підставі документів дозвільного характеру, які видаються центральним органом виконавчої влади в галузі рибного господарства та його територіальними органами. Відповідно до чинного законодавства такими документами є: акт технічного огляду суден, що не підлягають нагляду класифікаційного товариства; свідоцтво про відповідність компанії та суден вимогам Міжнародного кодексу з управління безпечної експлуатації суден і попередженням забруднення 1993 року; дозвіл на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах); дозвіл на спеціальне використання водних біоресурсів за межами юрисдикції України; підтвердження законності вилучення водних біоресурсів з середовища їх існування та переробки продуктів лову; дозвіл на імпорт в Україну водних біоресурсів, продуктів харчування та переробки з них за кількістю та видовим складом. Порядок видачі вказаних видів дозвільних документів має свої особливості та специфіку.

Дозвіл на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах видається підприємствам установам, організаціям і громадянам на протязі тридцяти календарних днів після державної реєстрації наказу про розподіл лімітів. В ньому вказується найменування користувача, обсяг квоти, мета і знаряддя лову, зони діяльності, назва і реєстрація судна, період здійснення рибальства. Строк дії дозволу у рибогосподарських водних об'єктах становить п'ять років.

Спеціальне використання водних біоресурсів здійснюється відповідно до лімітів та прогнозів допустимого вилову. Ліміти вилову встановлюються на види (групи видів) водних біоресурсів, щодо яких здійснюється промисел на відповідних водних об'єктах. Після їх затвердження вони розподіляються на квоти. Під квотою добування (вилову) розуміється частина ліміту, що встановлюється для кожної конкретної юридичної чи фізичної особи в натуральних величинах або у відсотках від загального ліміту. Вони встановлюються щорічно Міністерством аграрної політики та продовольства України. Квоти добування водних біоресурсів загальнодержавного значення у 2013 року затверджені наказом Мінагрополітики України від 12 грудня 2012 р., №766¹.

Переважне право на отримання квот добування (вилову) водних біоресурсів для здійснення спеціального використання мають суб'єкти рибного господарства – користувачі водних біоресурсів, які: традиційно (три і більше років) здійснюють спеціальне використання водних біоресурсів; використовують протягом попередніх трьох і більше років квоти не менш як на 75 відсотків; мають власну матеріально-технічну базу для здійснення рибогосподарської діяльності; здійснюють рибницько-меліоративні заходи, що забезпечують поліпшення санітарного стану рибогосподарських водних об'єктів (їх частин).

Відповідно до ст. 30 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» після затвердження лімітів або прогнозів допустимого вилову центральний орган виконавчої влади у галузі рибного господарства укладає договори на право спеціального використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) з користувачами строком на п'ять років. В цьому випадку квоти розраховуються пропорційно до даних державної статистики за останні чотири роки, що передують розрахунковому, про обсяг добутих (виловлених) кожним користувачем водних біоресурсів у середньому за рік. Типовий

¹ Офіц. вісн. України. – 2012. – № 100. – Ст. 295.

договір на право спеціального використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) встановлює Кабінет Міністрів України. В сучасних умовах застосування договірної основи використання водних біоресурсів в Україні є новелою законодавства і істотною особливістю спеціального використання рибних ресурсів. Додатково передбачається можливість укладення договорів на право спеціального використання за результатами аукціонів. Вони проводяться виключно для реалізації квот або прогнозів допустимого вилову, що вивільняються внаслідок припинення права користувачів на спеціальне використання водних біоресурсів, або з резерву.

На даний час порядок проведення аукціонів та Типова форма договору на право спеціального використання водних біоресурсів не затверджені. Тому важливе значення для збереження та відновлення рибних ресурсів набувають, закріплені в законодавстві обов'язки суб'єктів спеціального використання водних біоресурсів. Суб'єкти цього виду використання зобов'язані: додержуватися умов провадження діяльності, пов'язаної з промисловим виловом та правил рибальства; здійснювати охорону водних біоресурсів; вносити своєчасно плату за спеціальне використання; додержуватися встановленого режиму господарської діяльності на земельних ділянках прибережних захисних смуг; не допускати погіршення умов існування водних біоресурсів; здійснювати у встановленому порядку комплексні рибницько-меліоративні заходи щодо охорони та відтворення водних біоресурсів, збереження умов їх існування.

Підвищення рівня забезпечення населення країни рибою та рибною продукцією можливо за рахунок використання потенціалу всіх видів внутрішніх водойм України. У період тенденції світового падіння рибних запасів, що спостерігається при здійсненні промислового рибальства за останні десятиріччя, стрімкий розвиток набуває виробництво продукції аквакультури – вирощування водних біоресурсів у контрольованих умовах. На Україні частка продукції аквакультури залишається незначною.

Населення держави забезпечується рибопродуктами майже на 80% за рахунок імпорту. Аквакультура є перспективним напрямком розвитку рибництва. В Україні на даний час створені сприятливі умови для її розвитку. Тому, не випадково, у вересні 2012 року Верховна Рада України прийняла спеціальний Закон України «Про аквакультуру», якій набирає чинності з 1 липня 2013 року¹. Аквакультура (рибництво) – сільськогосподарська діяльність із штучного розведення, утримання та вирощування об'єктів аквакультури у повністю або частково контрольованих умовах для одержання сільськогосподарської продукції (продукції аквакультури) та її реалізації, виробництва кормів, відтворення біоресурсів, ведення селекційно-племінної роботи, інтродукції, переселення, акліматизації та реакліматизації гідробіонтів, поповнення запасів водних біоресурсів, збереження їх біорізноманіття, а також надання рекреаційних послуг. Закон визначає основні засади функціонування та державного регулювання аквакультури як окремого виду сільськогосподарської діяльності в системі агропромислового виробництва, що забезпечує цілеспрямоване використання рибогосподарських водних об'єктів (їх частин) для одержання корисної сільськогосподарської продукції (риби та інших водних біоресурсів). При цьому суб'єкти господарювання здійснюють збереження біорізноманіття та збільшення запасів водних біоресурсів шляхом їх штучного відтворення і вирощування в повністю або частково контрольованих умовах. Правове регулювання цих відносин окремим нормативним актом надає змогу врегулювати використання рибогосподарських водних об'єктів (їх частин), ставових рибницьких господарств, враховуючи принципи додержання правил раціонального використання природних ресурсів, екологічної та продовольчої безпеки держави.

Діяльність у сфері аквакультури не належить до спеціального використання водних біоресурсів. Тому суб'єкти аквакультури не отримують дозвіл на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських

¹ Офіц. вісн. України. – 2012. – № 79. – Ст. 3193.

водних об'єктах (їх частинах). Аквакультура може здійснюватися з метою: отримання товарної продукції аквакультури та її подальшої реалізації (товарна аквакультура); штучного розведення (відтворення) вирощування водних біоресурсів; надання рекреаційних послуг. За організаційно-технологічними показниками аквакультура може здійснюватися за інтенсивною, напівінтенсивною та екстенсивною формами. В свою чергу за основними напрямками отримання товарної аквакультури вона може бути випасна, ставкова та індустріальна.

Об'єктами здійснення аквакультури є: рибогосподарський водний об'єкт (його частина); рибогосподарська технологічна водойма; акваторія (водний простір) внутрішніх морських вод, територіального моря, виключної (морської) економічної зони України. Використання вказаних об'єктів для цілей аквакультури мають свої особливості.

Рибогосподарський водний об'єкт для цілей аквакультури надається в користування на умовах оренди юридичній чи фізичній особі відповідно до Водного кодексу України. Згідно зі ст. 42 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» перелік рибогосподарських водних об'єктів (їх частин) для здійснення аквакультури, порядок, строки надання їх у користування затверджуються Державним агентством рибного господарства України.

Відповідно до ст. 51 Водного кодексу України водні об'єкти надаються у користування за договором оренди земель водного фонду на земельних торгах у комплексі із земельної ділянкою. Орендодавцями є органи, що здійснюють розпорядження земельними ділянками під водою (водним простором) згідно із ЗК України. Умови договору оренди обов'язково погоджується з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері водного господарства. Кабінетом Міністрів України затверджується Типова форма договору оренди водних об'єктів. Сплата орендної плати за водний об'єкт не звільняє від сплати орендної плати за земельну ділянку під цим об'єктом. Розмір плати за надання на

умовах оренди водних об'єктів визначається на підставі методики, яка затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Закон передбачає можливість надання на умовах оренди і частини рибогосподарського водного об'єкту. В цьому випадку мета використання частини водного об'єкту є обмежена – лише для розміщення плавучих рибницьких садків. У такому разі межі наданої в користування частини водного об'єкту визначаються координатами відведеної акваторії. Особливістю оренди частини водного об'єкту є те, що відведення земельної ділянки водного фонду під водою (водним простором) та встановлення її меж у натурі (на місцевості) не здійснюються. Окремо дозволяється надання в користування на умовах оренди акваторії (водного простору) внутрішніх морських вод, територіального моря, виключної (морської) економічної зони України. Надання таких об'єктів здійснюється виключно Кабінетом Міністрів України. В свою чергу суб'єкти, які оформили право оренди акваторії (водного простору) внутрішніх морських вод, територіального моря, виключної (морської) економічної зони України, мають право на отримання на умовах оренди земельних ділянок прибережних захисних смуг, смуг відведення. В такому випадку земельний аукціон з метою отримання права оренди земельних ділянок не повинен проводитися.

Законом «Про аквакультуру» закріплюється нове поняття – «рибогосподарська технологічна водойма», а також особливості її використання для цілей аквакультури. Рибогосподарська технологічна водойма – це штучно створена водойма спеціального технологічного призначення, що визначається технічним проектом та/ або паспортом, яка наповнюється штучно за допомогою гідротехнічних споруд і пристроїв. Вона надається для цілей аквакультури юридичній чи фізичній особі органом, який здійснює розпорядження земельною ділянкою під водою (водним простором) відповідно до Земельного кодексу України за договором оренди

землі (земель водного фонду). Одночасно можуть передаватися в користування гідротехнічні споруди. Таким чином, об'єктом користування на умовах оренди рибогосподарської технологічної водойми виступає земельна ділянка під водою, в межах якої здійснюється аквакультура, та вода (водний простір), які в комплексі одночасно надаються в користування одній і тій самій юридичній чи фізичній особі. При цьому плата за користування складається з орендної плати за використання відповідної земельної ділянки та орендної плати за рибогосподарську технологічну водойму. Розмір плати за використання технологічної водойми визначається на підставі методики, яка затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері рибного господарства.

З метою забезпечення державного регулювання у галузі аквакультури, удосконалення звітності для суб'єктів рибного господарства, які здійснюють виробництво продукції аквакультури, наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 19 липня 2012 р., № 362 затверджені спеціальні форми первинної документації для суб'єктів рибного господарства в галузі аквакультури¹. Дія цього наказу поширюється на юридичних та фізичних осіб, які здійснюють виробництво рибопосадкового матеріалу та товарної продукції водних біоресурсів в умовах аквакультури. Крім того, відповідно до ст. 8 Закону України «Про аквакультуру» наказом Мінагрополітики України від 30 січня 2013 р., № 45 були затверджені Зони аквакультури (рибництва) та рибопродуктивності по регіонах України².

Проте сама процедура проведення земельних торгів, невизначеність із орендною платою за водні об'єкти (водний простір) і рибогосподарські технологічні водойми та відсутність типової форми оренди водних об'єктів можуть значно ускладнити весь процес передачі водних об'єктів (їх частин) та рибогосподарських технологічних водойм в користування для цілей аквакультури.

¹ Офіц. вісн. України. – 2012. – № 53. – Ст. 2148.

² Офіц. вісн. України. – 2013. – № 14. – Ст. 518.

Чинне законодавство покликане не тільки створити умови для збільшення обсягів використання рибних ресурсів, але і забезпечити якість і безпеку вітчизняної рибної продукції. Законом України «Про рибу, інші водні ресурси та харчову продукцію з них» визначені основні правові і організаційні засади забезпечення якості та безпеки риби, інших водних ресурсів, виготовленої з них харчової продукції для життя і здоров'я населення та запобігання негативному впливу на довкілля у разі вилову, переробки, фасування та переміщення через митний кордон України.

Якість та безпека живої риби, інших водних живих ресурсів, вирощених у ставках, інших водних об'єктах, підтверджується ветеринарним свідоцтвом, яке видається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ветеринарної медицини, один раз на рік на всю партію вирощених живої риби або інших водних живих ресурсів. Кожна партія продуктів лову, отримана в порядку спеціального використання риби та інших водних біоресурсів, супроводжується свідоцтвом виробника про якість. Продукти лову, які містять токсичні речовини, що перевищують встановлені допустимі рівні, чи з наявністю паразитів понад встановлені норми, підлягають утилізації згідно з вимогами Закону України «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» від 14 січня 2000 р., № 1393-XIV¹.

Особливі вимоги встановлені до переробки продуктів лову. Її мають право здійснювати суб'єкти господарювання за наявності експлуатаційного дозволу для потужностей з переробки таких продуктів, що видається відповідним головним державним інспектором ветеринарної медицини або відповідним головним санітарним лікарем. Суб'єкти господарювання, які переробляють продукти лову, підлягають обліку у центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ветеринарної медицини. В свою чергу суб'єкти, які здійснюють рибоконсервне та

¹ Відом. Верховн. Ради України. – 2000. – № 12. – Ст. 95.

пресервне виробництво, підлягають обліку у центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері рибного господарства. Облік суб'єктів господарювання засвідчується номером, який їм присвоюється для маркування продукції власного виробництва.

Виробництво суб'єктів, які здійснюють переробку продукції лову, підлягає в установленому порядку атестації на відповідність обов'язковим вимогам, встановленим нормативно-правовими актами та нормативними документами. Об'єктами атестації переробного виробництва вважається: технічна документація на продукцію та її виробництво; технологічне обладнання; засоби вимірювальної техніки, контролю, випробувальне обладнання та система їх перевірок; порядок реєстрації результатів контролю та випробувань, складання, затвердження та зберігання протоколів випробувань; порядок формування та позначення партій харчової продукції.

З метою забезпечення якості і безпеки продуктів лову та харчової продукції з них для здоров'я населення суб'єкти господарювання проводять контроль на всіх стадіях її переробки. Контроль здійснює виробнича лабораторія суб'єкта господарювання, яка підлягає акредитації або атестації.

Харчова продукція рибного господарства реалізується населенню тільки за наявності: ветеринарного свідоцтва або ветеринарної довідки; свідоцтва виробника про якість; сертифіката відповідності чи свідоцтва про визнання в Україні іноземного сертифіката (для імпортованої продукції); маркування згідно з вимогами законів України.

Державний контроль та нагляд за безпечністю та якістю продуктів лову та харчової продукції з них здійснюється під час їх виробництва, зберігання, транспортування, реалізації, використання, утилізації чи знищення і надання послуг у сфері громадського харчування органами ветеринарної медицини, санітарного та епідемічного благополуччя населення, захисту прав споживачів, стандартизації, метрології та сертифікації у межах їх повноважень. У заходах з контролю та нагляду за безпечністю та якістю продуктів рибного лову та отриманої продукції бере участь центральний

орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері рибного господарства.

Особи, винні у порушенні законодавства у сфері якості та безпеки харчової продукції, несуть дисциплінарну, адміністративну, кримінальну та цивільну відповідальність.

РОЗДІЛ 4. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОКРЕМИХ ВИДІВ ВІДНОСИН З ВИРОБНИЦТВА ТА РЕАЛІЗАЦІЇ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ Й ПРОДОВОЛЬЧА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ

4.1. Правові засади виробництва безпечних та якісних сільськогосподарської продукції та продуктів харчування

В Україні питання якості і безпеки продуктів харчування хвилюють не лише спеціалістів, а й пересічних громадян, адже в раціон пересічного українця потрапляють продукти, що несуть загрозу здоров'ю. Про шкідливість і недопустимість такої ситуації говориться в Концепції людського розвитку ПРООН (Програми розвитку ООН), в якій продовольча безпека розглядається як один із аспектів безпеки людини і зв'язана з питаннями її здоров'я¹.

Конституція України визначає життя та здоров'я людини як найвищу соціальну цінність, а безпечність та якість сільськогосподарської продукції є одним із основних чинників, що впливають на стан здоров'я та якість і тривалість життя людини.

Наявність якісних харчових продуктів формує продовольчу безпеку держави, що є важливим елементом та невід'ємною складовою національної безпеки України.

Починаючи з 1990-х років стала виникати продовольча залежність України щодо деяких продовольчих товарів іноземного виробництва. Іноземні виробники продовольства, використовуючи експортні субсидії, що їм виділяв власний уряд, поставляли на український ринок за демпінговими цінами не завжди якісні товари, таким чином продовжуючи розорювати ринок продовольчих товарів в країні.

Для України в умовах складної екологічної ситуації, масового ввезення

¹ Экономическая и национальная безопасность: учебник / под ред. Л.П. Гончаренко. – М.: ЗАО «Экономика», 2008. – С. 155.

до неї імпортової сільськогосподарської продукції, більшість з якої не проходить відповідної перевірки, стає вкрай важливим дотримання всіма учасниками ринку вимог щодо безпечності та якості такої продукції, спрямованих, передусім, на захист життя та здоров'я громадян, а отже й забезпечення продовольчої безпеки в цілому. Крім того, інтеграція України у світове економічне співтовариство неможлива без створення в ній досконалої правової бази для забезпечення якості продуктів харчування¹.

Удосконалення систем безпечності і якості харчових продуктів рослинного та тваринного походження, зокрема, контроль за їх виробництвом та реалізацією, дасть змогу забезпечити продовольчу безпеку країни, підвищити конкурентоспроможність вітчизняної сільськогосподарської продукції, у тому числі й на міжнародному ринку. В Україні для цього напрацьована певна нормативна база – це Закон України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р., № 4004-ХІІ², Угода СОТ про застосування санітарних та фітосанітарних заходів від 15 квітня 1994 року³, Закони України «Про пестициди та агрохімікати» від 2 березня 1995 р., № 86/95-ВР⁴, «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 23 грудня 1997р., у редакції від 4 листопада 2012 р., № 771/97-ВР⁵, який є гармонізованим до міжнародних вимог, «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» 14 січня 2000 р., № 1393-ХІV⁶, «Про стандартизацію» від 17 травня 2001р., № 2408-ІІІ⁷, «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них» від 6 лютого 2003 р., № 486-ІV⁸, «Про молоко і молочні продукти» від 24

¹ Рабінович А. Право людини на якісні продукти харчування: нормативно-юридичний механізм його забезпечення в Україні (загальна характеристика) / А. Рабінович // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 8. – С.105-109.

² Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

³ Офіц. вісн. України. – 2010. – № 84. – Ст. 2989.

⁴ Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 14. – Ст. 91.

⁵ Відом. Верхов. Ради України. – 1998 – № 19 – Ст. 95.

⁶ Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 12. – Ст. 95.

⁷ Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 31. – Ст. 145.

⁸ Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 15. – Ст. 107.

червня 2004 р., № 1870-IV¹, «Про захист прав споживачів» в редакції Закону від 1 грудня 2005 р., № 1023-XII.², «Про Загальнодержавну цільову економічну програму проведення моніторингу залишкових кількостей препаратів та забруднюючих речовин у продуктах тваринного походження і кормах, а також в харчових продуктах, підконтрольних ветеринарній службі на 2010-2015 роки» від 4 червня 2009 р., № 1446-VI (в редакції від 10 грудня 2011 р., № 1446-VI)³, та ін.

Основними пріоритетами щодо якості та безпеки продуктів харчування є:

- контроль за якістю та безпекою продовольчої сировини, харчових продуктів, особливо дитячих;

- контроль за безпекою імпортової продукції, особливо виготовленої на основі генетично модифікованих організмів (обов'язкове маркування такої продукції);

- подальше удосконалення нормативно-правової бази, зокрема розроблення національних стандартів, медико-біологічних вимог і санітарних норм якості продовольчої сировини та харчових продуктів.

Держава на законодавчому рівні встановлює жорсткі перепони для проникнення до споживача неякісної продукції, захищає споживача від неякісної та екологічно небезпечної продукції.

Основними принципами державної політики щодо забезпечення якості та безпеки харчових продуктів та продовольчої сировини є: (а) пріоритетність охорони здоров'я людини, визнання його права на належну якість та безпеку харчової продукції; (б) створення гарантій безпеки для здоров'я людини під час виготовлення, ввезення, транспортування, зберігання, реалізації, використання продуктів харчування; (в) державний контроль за виробництвом, транспортуванням, реалізацією харчових продуктів та продовольчої сировини; (г) стимулювання впровадження нових,

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 47. – Ст. 513.

² Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 7. – Ст. 84.

³ Відом. Верхов. Ради України. – 2009. – № 42. – Ст. 636.

безпечних технологій виготовлення харчових продуктів; (д) встановлення відповідальності виробників, продавців харчової продукції за виготовлення та реалізацію продукції, у випадку невідповідності її стандартам, санітарним та ветеринарним нормам.

Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів» встановлює правові засади забезпечення безпечності і якості харчових продуктів, продовольчої сировини і супутніх матеріалів для здоров'я населення, регулює відносини між органами виконавчої влади, виробниками, продавцями (постачальниками) та споживачами харчових продуктів, визначає повноваження державних органів, що забезпечують розробку, затвердження та впровадження санітарних і ветеринарних заходів щодо безпечності та якості харчових продуктів і сировини. Також Закон визначає права та обов'язки санітарно-ветеринарних служб, порядок проведення ними відповідних експертиз та заходів контролю за виробництвом харчових продуктів, дотримання виробниками заходів, технологій, порядку зберігання, транспортування та здійснення інших дій, направлених на захист здоров'я людей. У ньому передбачені державний контроль та нагляд по недопущенню виробництва та реалізації небезпечних та неякісних харчових продуктів, які не відповідають вимогам Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів» та інших нормативних актів, що регулюють відносини по виробництву та реалізації харчових продуктів. Розділами VII та VIII цього нормативного акту встановлені правила міжнародної торгівлі, зокрема, порядок імпорту харчових продуктів. Забороняється імпорт харчових продуктів, що є небезпечними, непридатними для споживання, неправильно марковані або є такими, що не відповідають технічним регламентам або санітарним заходам. Регламентоване міжнародне співробітництво України в сфері безпечності та якості харчових продуктів.

Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів» дає визначення сільськогосподарської продукції: це сільськогосподарські харчові продукти тваринного і рослинного походження, що призначені для

споживання людиною у сирому або переробленому стані як інгредієнти для їжі. Однак в аграрно-правовій науці відсутній єдиний підхід до цього поняття. Так, В.Ю.Уркевич наводить визначення сільськогосподарської продукції як продукцію (рослинницьку, тваринницьку та рибницьку), що виробляється (вирощується) внаслідок біологічних процесів її вирощування, має природне походження від землі та (або) від живих біологічних організмів¹. У свою чергу В.М. Єрмоленко відносить до неї сиру продукцію культурного рослинництва, тваринництва, рибництва, що одержується від сільськогосподарської діяльності, та продукти її первісної переробки, яка здійснюється її безпосереднім виробником². В.І.Федорович розглядає сільськогосподарську продукцію як унікальну за своїми властивостями, відмінну від інших видів продукції у сфері господарювання – як продукт харчування, готовий до безпосереднього вживання, так і незамінну сировину для виробництва харчових продуктів³. Усі вчені, надаючи визначення поняття «сільськогосподарська продукція», висловлюють спільну думку, що передусім вона є певним різновидом продукції.

Якість продукції – одна із головних категорій різних наук: технічних, природних, суспільних. Кожна наука розглядає якість у своєму аспекті. Поняття якості було дослідженням багатьох вчених, тому уявлення про якість постійно на теоретичному рівні змінюється, кожен із дослідників формулював власне визначення цієї категорії.

Якість як правову категорію визначає В.Ф. Опришко, змістом якої, на його думку, є сукупність відповідних споживчих властивостей, юридично закріплених у державних, галузевих, республіканських та міжнародних стандартах, а також технічних умовах, зразках (еталонах), затверджених у

¹ Уркевич В.Ю. Проблеми теорії аграрних правовідносин: монографія / В.Ю. Уркевич. – Х.: Харків юридичний, 2007. – С. 157-158.

² Єрмоленко В.М. Категорія «сільськогосподарська діяльність» у аграрному праві / В.М. Єрмоленко // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 4. – С. 126.

³ Федорович В.І. Про співвідношення земельного та аграрного права / В.І. Федорович // Стан та перспективи розвитку аграрного права: матеріали міжнар. наук.-теорет. конф., присвяч. 80-річчю В.З. Янчука, Київ 26-27 трав. 2005 р. / за ред. В.М. Єрмоленка, В.І. Курила. – К., 2005. – С. 45.

встановленому державою порядку чи обумовлених договором поставки¹. М.Г. Гуревич розуміє під якістю продукції відповідність внутрішніх і зовнішніх властивостей продукту якісним характеристикам і вимогам установленим державними стандартами, технічними умовами або зразками². Однак у цих визначеннях якості відсутня вказівка на таку категорію, як властивість продукції – здатність задовольняти певні потреби споживачів. Це ураховує А.М.Запорожець зазначаючи, що якість продукції – це сукупність властивостей продукції, що закладаються у процесі праці та передбачені в нормативно-технічних документах на всіх стадіях життєвого циклу товару, забезпечують надійне та довготривале задоволення індивідуальних потреб споживача з оптимальними витратами на підтримку працездатності у період експлуатації кінцевої продукції³. Проте вказане визначення має більш економічне забарвлення, оскільки акцентує увагу на витратах під час споживання продукції.

В.С. Шелестов, виявляючи подвійність розуміння якості й вважаючи за необхідне акцентувати увагу на характеристиці продукції з погляду на вияв її властивостей, відокремлює поняття якості в техніко-економічному сенсі, розуміючи під ним сукупність властивостей предмета, що характеризують його суспільну споживчу вартість і забезпечують споживачеві на певному досягнутому технічному рівні його належне використання, і в правовому сенсі, розглядаючи цю категорію, як урегульовані нормами права показники якісної визначеності предмета, яким відповідно до техніко-економічного змісту повинна відповідати продукція, що виготовляється⁴.

Отже, якість слід віднести до комплексної категорії, у визначенні якої повинні поєднуватися економічні й правові аспекти.

Стосовно легального визначення поняття якості продукції то воно

¹ Опрышко В.Ф. Правовые основы государственного управления качеством продукции: учеб. пособие для студентов юрид. ин-тов и фак. [Текст] / В.Ф. Опрышко. – К.: Вища шк., 1986. – С. 18.

² Гуревич М.Г. К вопросу о понятии качества поставляемой продукции [Текст] / М.Г. Гуревич // Ученые записки / Пермск. гос. ун-т. – 1957. – Т.11., вып.4, кн.2: Юридические науки. – С. 137.

³ Запорожец А.М. Правовые проблемы обеспечения качества продукции [Текст] / А.М. Запорожец. – Х.: Вища школа, 1989. – С. 21.

⁴ Шелестов В.С. Договор поставки и качество продукции [Текст] / В.С. Шелестов. – М.: Юрид. лит., 1974. – С. 37.

закріплене як на міжнародному рівні, так і на рівні національного законодавства. Так, Міжнародний стандарт ISO 9001.87 визначає якість як сукупність властивостей, характеристик продукції чи послуги, які надають можливість задовольнити обумовлені потреби, що передбачені вимогами стандартів серії 900. Система якості повинна функціонувати таким чином, щоб забезпечити упевненість у тому, що протягом певного часу після її використання не виявиться шкідливий вплив на здоров'я та життя людини.

Згідно із Законом України «Про безпечність та якість харчових продуктів» якість харчового продукту – ступінь досконалості властивостей та характерних рис харчового продукту, які здатні задовольнити потреби (вимоги) та побажання тих, хто споживає або використовує цей харчовий продукт. Безпечним є харчовий продукт, який не створює шкідливого впливу на здоров'я людини безпосередньо чи опосередковано за умов його виробництва та обігу з дотриманням вимог санітарних заходів та споживання (використання) за призначенням.

З приводу категорії «безпечність», у правовій літературі та нормативно-правових актах часто зустрічаються схожі за формою, проте різні за змістом поняття. Зокрема, йдеться про поняття «екологічна безпека сільськогосподарської продукції» та «безпечність сільськогосподарської продукції».

Екологічна безпека сільськогосподарської продукції є одним із видів екологічної безпеки та одним із напрямів забезпечення глобальної й національної безпеки взагалі. Її також можна характеризувати через стан суспільних відносин, що виникають з приводу виробництва, переробки, реалізації сільськогосподарської продукції, за якого необхідно забезпечувати право споживача на екологічно безпечну сільськогосподарську продукцію та безпечне навколишнє середовище, що досягається шляхом встановлення в чинному законодавстві вимог про раціональне природокористування у галузі сільськогосподарського виробництва, про заходи забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції та створення системи спеціально

уповноважених органів державної влади для контролю за реалізацією вимог¹.

Безпечність є однією із властивостей сільськогосподарської продукції, що головним чином визначає її здатність бути спожитою. Безпечність є менш рухливим та конкретнішим показником якості сільськогосподарської продукції. Це пов'язано із тим, що вимоги до безпечності сільськогосподарської продукції за сучасних умов досить жорстко регламентується правовими актами з метою запобігання поширенню хвороб, зумовлених уживанням продукції сумнівної безпечності².

Безпечність харчового продукту – стан харчового продукту, що є результатом діяльності з виробництва та обігу, яка здійснюється з дотриманням вимог, встановлених санітарними заходами та/або технічними регламентами, та забезпечує впевненість у тому, що харчовий продукт не завдає шкоди здоров'ю людини (споживача), якщо він спожитий за призначенням.

Непридатним («едалтерованим») вважається харчовий продукт, що непридатний до споживання людиною, якщо він:

1) містить отруйну або шкідливу речовину, що робить його небезпечним для здоров'я людини (за винятком речовин, що не є доданими речовинами, якщо такі речовини є присутніми на рівнях, що не вважаються шкідливими для здоров'я людини); містить додані отруйні або шкідливі речовини (за винятком пестицидів у сільськогосподарській сировині, а також харчових добавок, барвників або лікарських препаратів для тварин, що дозволені і не перевищують встановлених максимальних меж залишків або рівнів включення);

2) не відповідає обов'язковим мінімальним специфікаціям якості; підготовлений, запакований чи у будь-який інший спосіб вироблений або знаходиться в обігу у такий спосіб чи за таких умов, що може спричинити

¹ Романко С.М. Економіко-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / С.М. Романко; Нац. аграрн. ун-т. – К., 2008. – С. 10.

² Лозинська Т.М. Забезпечення якості та безпеки продовольства в контексті глобалізації економіки [Текст] / Т.М. Лозинська // Теорія та практика державного управління. – Х., 2006. – Вип.1. – С. 197.

його забруднення та небезпеку для здоров'я людини;

3) повністю або частково отриманий з хворої тварини або тварини, що була забитою у будь-який інший спосіб, ніж на скотобійні, яка знаходиться під наглядом;

4) знаходиться у контейнері або упаковці, який частково або повністю складається з отруйних або шкідливих речовин (речовини), що може зробити харчовий продукт небезпечним для здоров'я людини;

5) цілеспрямовано підданий іррадіації, за винятком використання іррадіаційної технології для прийнятних технічних цілей і відповідно до встановлених міжнародних вимог безпечного використання та застосування радіаційної іонізуючої технології;

б) містить харчову добавку, що не затверджена для використання в Україні, або харчову добавку, що не дозволена для використання у певному харчовому продукті, або харчову добавку, що затверджена для використання у певному харчовому продукті, але була включена в обсязі, що перевищує рівень включень, встановлений санітарними заходами або технічними регламентами, або, якщо такі відсутні, рівень включень, встановлений відповідними міжнародними організаціями;

7) містить пестициди або ветеринарні препарати чи їх залишки, що не дозволені у харчовому продукті, або залишки пестицидів чи ветеринарних препаратів у харчовому продукті перевищують максимальні межі залишку, встановлені санітарними заходами, або, якщо останні відсутні, - максимальні межі залишку, встановлені відповідними міжнародними організаціями;

8) якщо будь-який корисний інгредієнт був частково або повністю виключений з харчового продукту, якщо будь-яка речовина була частково або повністю замінена в харчовому продукті, якщо пошкодження або недоброякісність харчового продукту була прихована у будь-який спосіб або для збільшення обсягу чи ваги, які для зменшення його якості чи властивостей, або необґрунтовано (безпідставно) робить його більш привабливим чи таким, що має більшу цінність.

У показниках якості харчових продуктів і продовольчої сировини відображено комплекс ознак і властивостей, притаманних даному виду продовольства, що визначають його харчову цінність і споживчі властивості та дають можливість ідентифікації конкретного харчового продукту чи продовольчої сировини. Документами, що підтверджують якість та безпеку харчових продуктів та продовольчої сировини, можуть бути декларація про відповідність, сертифікат відповідності чи свідоцтво про визнання відповідності, висновок державної санітарно-епідеміологічної експертизи, свідоцтво про державну реєстрацію, гігієнічний сертифікат, ветеринарні документи (ветеринарна довідка, ветеринарне свідоцтво, ветеринарний сертифікат), сертифікат якості та карантинний дозвіл.

Стандартизації та сертифікації продовольства належить вирішальне значення у забезпеченні конкурентоспроможності продукції на вітчизняному та світовому ринках. Згідно Закону України «Про стандартизацію» від 17 травня 2001 р., № 2408-III¹ державна політика у сфері стандартизації базується на таких принципах: (а) участі фізичних і юридичних осіб у розробленні стандартів та вільного вибору ними видів стандартів при виробництві чи постачанні продукції; (б) відкритості та прозорості процедур розроблення і прийняття стандартів з урахуванням інтересів усіх заінтересованих сторін, підвищення рівня конкурентоспроможності продукції вітчизняних виробників; (в) доступності стандартів та інформації щодо них для користувачів; адаптації до сучасних досягнень науки і техніки; (г) пріоритетності прямого впровадження в Україні міжнародних та регіональних стандартів; (д) дотримання міжнародних та європейських правил і процедур стандартизації; (е) участі у міжнародній (регіональній) стандартизації. Метою стандартизації є підвищення ступеня відповідності продукції, процесів та послуг їх функціональному призначенню, усуненню бар'єрів у торгівлі і сприянню науково-технічному співробітництву. Стандарт – це документ, який встановлює правила, загальні принципи або

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 31. – Ст. 145.

характеристики, що стосуються діяльності чи її результатів, з метою досягнення оптимального ступеня впорядкованості у даній галузі. У практиці знайшли застосування національні, регіональні та міжнародні стандарти, що виконують ряд життєво важливих функцій.

Стандарти на сільськогосподарську продукцію, залежно від її особливостей, містять відповідні групи положень чи вимог: 1) класифікація (поділ за класами); 2) основні параметри і (або) розміри; 3) загальні технічні умови; 4) вимоги безпеки; 5) вимоги охорони довкілля; 6) маркування; 7) пакування; 8) правила транспортування та зберігання; 9) методи контролювання; 10) правила приймання; 11) правила утилізації.

Щодо сільськогосподарської продукції існують такі стандарти: на насіння; зерно та продукти його переробки; овочі та фрукти; корми та комбікорми; м'ясо та молоко. Слід зазначити, що до цього часу на переважну більшість сільськогосподарської продукції є чинними стандарти колишнього СРСР, що були розроблені у 60-80 роках минулого століття і практично не оновлювалися, а перегляд зводився до продовження терміну їх дії. Тому вимоги показників якості, закладені у цих стандартах, в багатьох випадках застарілі й не відповідають сучасним досягненням сільськогосподарської науки.

Розробками стандартів займаються науково-дослідні інститути Національної академії аграрних наук України (НААН). Наприклад, стандартизацією овочів і фруктів займаються вчені Інституту овочівництва та баштанництва НААН. За останні роки ними розроблено і впроваджено біля 20-ти ДСТУ на овочі свіжі. У цих стандартах регламентовані вимоги до показників якості овочів та фруктів для консервування, соління чи виготовлення консервів для дитячого харчування; продукція розподілена на групи за розміром, стиглістю; встановлено правила приймання, порядок і періодичність контролю показників безпеки; встановлено умови та терміни зберігання; правила транспортування продукції. Проте на низку видів фруктів й овочів й до сьогодні є чинними ГОСТи, затверджені у 70-80-х

роках минулого століття у СРСР і які потребують заміни на національні.

Отже, на сьогодні залишається не вирішеною проблема невідповідності національних стандартів щодо якості сільськогосподарської продукції міжнародним стандартам. Для подолання даної проблеми необхідне відповідне державне регулювання у сфері розроблення національних стандартів на сільськогосподарську продукцію з метою впровадження науково обґрунтованих вимог до показників її якості.

Механізм забезпечення безпечності та якості сільськогосподарської продукції включає в себе діяльність спеціально уповноважених органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також окремих громадян та їх об'єднань, направлену на здійснення контролю за якістю та безпечністю сільськогосподарської продукції.

Державне регулювання відносин щодо забезпечення якості та безпеки сільськогосподарської продукції здійснюють Кабінет Міністрів України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Державна інспекція сільського господарства України, Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України, їх органи на місцевому рівні. Названі державні органи в межах належної їм компетенції здійснюють державне нормування показників якості та безпеки харчових продуктів, продовольчої сировини і супутніх матеріалів, державну реєстрацію нормативних документів на харчові продукти, продовольчу сировину і супутні матеріали, декларування відповідності харчових продуктів, сертифікацію харчових продуктів, запроваджують системи контролю якості та безпеки виробництва цих продуктів, сировини, матеріалів тощо.

Державна інспекція сільського господарства України (Держсільгоспінспекція України) діє на підставі Положення, яке затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 р., № 459/2011¹ є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та

¹ Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1265.

продовольства України, входить до системи органів виконавчої влади.

Основним завданням Держсільгоспінспекції України щодо забезпечення якості та безпечності сільськогосподарської продукції є нагляд за додержанням закупівельними, переробними, торговельними підприємствами і організаціями незалежно від форми власності та господарювання правил торгівлі, реалізації і зберігання плодоовочевої продукції.

Інспекція займається:

- формуванням державних і регіональних ресурсів сільськогосподарської продукції; додержанням вимог стандартів, технічних умов, інших нормативних документів, пов'язаних з якістю та безпечністю сільськогосподарської продукції, наявністю генетично модифікованих організмів під час її заготівлі, зберігання, переробки, переміщення територією України та здійснення експортно-імпортних операцій підприємствами всіх форм власності;

- веденням кількісно-якісного обліку зерна та продуктів його переробки на хлібоприймальних і зернопереробних підприємствах незалежно від форми власності та господарювання, веденням реєстру складських документів на зерно та зерна, прийнятого на зберігання;

- проведенням декларування сільськогосподарської продукції, у тому числі зернових культур;

- дотриманням технічного регламенту зерновими складами в процесі зберігання зерна та продуктів його переробки;

- наглядом за якістю плодоовочевої продукції та продуктів її переробки під час закупівлі, зберігання та реалізації на внутрішньому ринку України;

Указом Президента від 13 квітня 2001 р., № 464/2011 було затверджено Положення Про Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України¹ (Держветфітослужбу України), що є центральним органом виконавчої влади,

¹ Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1270.

діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у галузі ветеринарної медицини, безпечності харчових продуктів, сферах карантину та захисту рослин, охорони прав на сорти рослин, державного нагляду (контролю) за племінною справою у тваринництві.

Серед основних завдань Держветфітослужби України є:

1) проведення державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду за здоров'ям тварин, безпечністю та якістю всіх харчових продуктів, неїстівних продуктів тваринного походження, кормів та інших товарів, охорони території України від занесення збудників;

2) спрямування та координація діяльності територіальних органів Держветфітослужби України із забезпечення ветеринарно-санітарного та епізоотичного благополуччя, захисту життя і здоров'я людей та тварин від ризику, пов'язаного з хворобами тварин, включаючи зоонози, додержання порядку здійснення державного ветеринарно-санітарного, фітосанітарного контролю та нагляду;

3) здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду за тваринами, харчовими продуктами.

4) здійснення державного контролю за дотриманням регламентів застосування пестицидів і агрохімікатів (тільки регуляторів росту рослин), відповідністю вимогам сертифікатів якості засобів захисту рослин, які ввозяться на територію України, вмістом у сільськогосподарській продукції та сировині рослинного походження залишкової кількості пестицидів, агрохімікатів та важких металів.

Держветфітослужба України відповідно до покладених завдань:

1) уповноважує акредитовані лабораторії на проведення досліджень (випробувань) параметрів безпечності та якості харчових продуктів;

2) здійснює контроль і нагляд за дотриманням вимог стандартів і технічних умов при транспортуванні, зберіганні і використанні (експлуатації)

харчової продукції, бере участь у розробленні обов'язкових параметрів безпеки та якості харчових продуктів;

3) здійснює державний контроль за виробництвом і готовою продукцією на м'ясопереробних, рибодобувних, рибопереробних і молокопереробних підприємствах, видає експлуатаційні дозволи операторам потужностей (об'єктів), які займаються виробництвом харчових продуктів, а також здійснює державний контроль на підприємствах гуртового зберігання харчових продуктів;

4) здійснює державний контроль за відповідністю виготовленого продукту декларації виробника;

5) здійснює державний ветеринарно-санітарний нагляд за проведенням ветеринарно-санітарної експертизи на потужностях (об'єктах), які використовуються для виробництва, переробки, зберігання та обігу тварин, харчових продуктів, а також на агропродовольчих ринках;

6) організовує здійснення розширеного контролю на основі результатів професійної оцінки, що проводиться державним інспектором ветеринарної медицини, або в рамках програми вибіркового контролю харчових продуктів з метою перевірки дотримання заявлених виробником показників поживності харчового продукту, мінімальних специфікацій якості харчових продуктів, параметрів безпеки харчових продуктів, а також умов використання харчових продуктів;

7) погоджує технічні умови виробництва, технічні регламенти, стандарти, проекти потужностей (об'єктів), харчових продуктів, а також системи забезпечення безпеки виробництва харчових продуктів;

8) здійснює державну реєстрацію генетично модифікованих організмів (далі – ГМО) джерел харчових продуктів, кормів, кормових добавок та ветеринарних препаратів, що містять ГМО або отримані з їх використанням, а також державну реєстрацію харчових продуктів.

Незважаючи на прийнятті великої кількості нормативних актів, які регулюють забезпечення населення України безпечними та якісними

продуктами харчування, в повному обсязі вони не гарантують наявності відповідної продукції. Зокрема, проблема полягає в тому, що акредитовані вітчизняні ветеринарні лабораторії в основному визначають показники безпечності необроблених продуктів харчування тваринного походження скрининговими методами, а відповідно до рішення ЄС 657/2002 для виконання національних планів державного моніторингу залишкових кількостей ветеринарних препаратів та забруднених речовин в продуктах тваринного походження та кормах, а також харчових продуктах, підконтрольних ветеринарній службі, необхідно проводити дослідження в акредитованих лабораторіях із застосуванням підтвердних методів. Центральна державна лабораторія ветеринарної медицини здатна була визначати тільки три показники безпечності необроблених харчових продуктів тваринного походження, а згідно з європейськими вимогами (Директива 96/23/ЄС) потрібно визначати 20 груп або не менше ніж 200 таких показників.

Для того, щоб вирішити проблему належного лабораторного дослідництва був прийнятий Закон України Про Загальнодержавну цільову економічну програму проведення моніторингу залишкових кількостей препаратів та забруднюючих речовин у продуктах тваринного походження і кормах, а також в харчових продуктах, підконтрольних ветеринарній службі на 2010-2015 роки» від 4 червня 2009 р., № 1446-VI (в редакції 10 грудня 2011 р., № 1446-VI). Затверджена Законом Загальнодержавна цільова економічна програма була прийнята з метою розширення можливостей державних лабораторій ветеринарної медицини щодо виконання планів моніторингу залишків ветеринарних препаратів та забруднювачів у живих тваринах та продуктах тваринного походження відповідно до встановлених ЄС вимог. Реалізація програми дозволяє знизити ризик надходження небезпечної продукції на споживчий ринок завдяки здійсненню лабораторних досліджень у повному обсязі. Розширення кола можливостей лабораторій на всіх рівнях дозволить здійснити контроль за наявністю певної кількості

ветеринарних препаратів та забруднених речей, наприклад в сирому молоці, а також в іншій сировині та продукції тваринного походження, яка надходить на переробні підприємства. Згідно з метою даної програми здійснюється низка заходів із підвищення якості та безпечності продуктів тваринного походження, харчів і кормів, із всебічного інформування споживачів щодо ризиків, пов'язаних з вживанням неякісної продукції. Щорічні витрати на проведення моніторингових досліджень складають приблизно 10 млн. грн., при цьому дослідження здійснюються лабораторіями безкоштовно.

Виконання розглядуваної програми надасть змогу здійснювати контроль за наявністю залишкових кількостей ветеринарних препаратів та забруднюючих речовин у живих тваринах, продуктах тваринного походження і кормах, а також харчових продуктах, підконтрольних ветеринарній службі, у ветеринарних лабораторіях усіх рівнів.

На наш погляд, основними недоліками сучасного державного регулювання відносин щодо забезпечення якості та безпеки сільськогосподарської продукції є: дублювання функцій органів контролю, відсутність єдиного відомства в цій сфері, повільне впровадження сучасних методів дослідження показників безпечності необроблених продуктів харчування тваринного походження.

Законодавством України передбачені певні права та обов'язки виробників, постачальників і продавців щодо забезпечення якості та безпеки сільськогосподарської продукції. Зокрема, згідно ст. 19 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» особи, які займаються виробництвом та обігом харчових продуктів, мають право: одержувати необхідну, доступну та достовірну інформацію від відповідних органів виконавчої влади про результати державного контролю та державного нагляду за виробництвом та обігом їх харчових продуктів; одержувати від постачальників сільськогосподарської продукції, харчових продуктів, харчових добавок, ароматизаторів та матеріалів для виробництва (переробки) харчових продуктів декларацію виробника; оскаржувати результати

лабораторних досліджень, якщо ці результати відрізняються від результатів, отриманих виробником з використанням таких самих або ідентичних методів аналізу, та проводити арбітражні дослідження в уповноваженій та акредитованій арбітражній лабораторії; оскаржувати будь-які рішення відповідних інспекторів, що стосуються їх господарської діяльності, відповідно до законодавства; звертатися за захистом своїх прав до суду; вимагати відшкодування збитків, заподіяних внаслідок постачання їм непридатних до споживання, неправильно маркованих або небезпечних об'єктів санітарних заходів, за умови їх використання та зберігання відповідно до інструкцій, наданих їх постачальником та ін.

Сучасні українські економіко-правові умови вимагають від держави не лише надання суб'єктам господарювання певних прав, а й встановлення для них відповідних обов'язків.

Зокрема, на осіб, які займаються діяльністю з виробництва або введення в обіг харчових продуктів, покладаються наступні зобов'язання: виконувати вимоги Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів»; застосовувати санітарні заходи та належну практику виробництва, системи НАССР та (або) інші системи забезпечення безпечності та якості під час виробництва та обігу харчових продуктів; забезпечувати використання у харчових продуктах дозволених інгредієнтів, які використовуються у дозволених межах, є безпечними та належної якості; забезпечувати наявність достатньої та надійної інформації щодо поживної цінності, складу, належних умов зберігання, застережень та приготування харчових продуктів; надавати декларацію виробника у передбачених випадках; забезпечувати належні умови зберігання та (або) експонування харчових продуктів; запобігати продажу небезпечних, непридатних до споживання та неправильно маркованих харчових продуктів; добровільно вилучати харчові продукти, які вони виробили або вводять у обіг, у разі виявлення факту, що такі харчові продукти небезпечні, непридатні до споживання або неправильно марковані; забезпечувати безперешкодний

доступ відповідного інспектора, який здійснює державний контроль або державний нагляд, до потужностей (об'єктів) з виробництва або обігу харчових продуктів протягом звичайного часу роботи та дозволяти відбір зразків об'єктів санітарних заходів, а також інших матеріалів і речовин на зазначених потужностях (об'єктах), та надавати за вимогою відповідного інспектора документи, необхідні для цієї мети; компенсувати відповідно до закону шкоду, заподіяну споживачам внаслідок споживання непридатних до споживання або неправильно маркованих харчових продуктів та споживання харчових продуктів, які були визнані небезпечними, за умови їх зберігання, приготування та (або) споживання згідно з інструкціями, наданими виробником та (або) продавцем та ін.

Статтею 15 Закону України «Про фермерське господарство» від 19.06.2003р., № 973-IV ¹ визначено, що до обов'язків членів фермерського господарства належить обов'язок дотримуватися санітарних, екологічних та інших вимог щодо якості продукції, забезпечувати використання земельних ділянок за їх цільовим, призначенням, додержуватися вимог законодавства про охорону довкілля тощо, за порушення яких останні несуть передбачену чинним законодавством відповідальність, зокрема й дисциплінарну. Якщо сільськогосподарським підприємством буде виготовлена неякісна харчова продукція з вини робітника, то до нього могут бути застосовані такі заходи дисциплінарного стягнення, як догана або ж навіть звільнення.

Виробники, постачальники та продавці сільськогосподарської продукції за порушення вимог Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» несуть цивільно-правову, адміністративну та кримінальну відповідальність.

Закон України «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» від 14 січня 2000 р., № 1393-XIV встановлює правові та організаційні засади вилучення з обігу, переробки, утилізації, знищення або подальшого

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 363.

використання неякісної та небезпечної продукції з метою недопущення негативного впливу такої продукції на життя, здоров'я людини, майно і довкілля.

Неякісна та небезпечна продукція підлягає обов'язковому вилученню з обігу. Вилучення неякісної та небезпечної продукції з обігу здійснюється власником цієї продукції за його рішенням або за рішенням спеціально уповноважених органів виконавчої влади відповідно до їх повноважень.

До числа неякісної та небезпечної продукції відноситься:

- продукція, яка не відповідає вимогам чинних в Україні нормативно-правових актів і нормативних документів стосовно відповідних видів продукції щодо її споживчих властивостей;

- продукція, яка не відповідає обов'язковим вимогам чинних в Україні нормативно-правових актів і нормативних документів щодо її безпеки для життя і здоров'я людини, майна і довкілля;

- продукція, якій з метою збуту споживачам виробником (продавцем) навмисне надано зовнішнього вигляду та (або) окремих властивостей певного виду продукції, але яка не може бути ідентифікована як продукція, за яку вона видається;

- продукція, під час маркування якої порушено встановлені законодавством вимоги щодо мови маркування та (або) до змісту і повноти інформації, яка має при цьому повідомлятися;

- продукція, строк придатності якої до споживання або використання закінчився;

- продукція, на яку немає передбачених законодавством відповідних документів, що підтверджують якість та безпеку продукції.

Спори у сфері вилучення з обігу неякісної та небезпечної продукції і подальшого поводження з нею розглядаються судом.

Оплата робіт, пов'язаних з переробкою, утилізацією, знищенням або подальшим використанням вилученої з обігу неякісної та небезпечної продукції, здійснюється власниками цієї продукції. Переробка, утилізація,

знищення або подальше використання вилученої з обігу неякісної та небезпечної продукції, власник якої невідомий, здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Особи, винні в порушенні законодавства про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції, несуть згідно з законом дисциплінарну, адміністративну, цивільну чи кримінальну відповідальність.

На нашу думку, механізм відповідальності за порушення законодавчих вимог про безпечність та якість сільськогосподарської продукції повинен полягати у реальній майновій відповідальності, яка б зачіпала економічні інтереси як виробника, так і постачальників та реалізаторів неякісної продукції.

4.2. Правові проблеми використання генетично-модифікованих організмів при виробництві сільськогосподарської продукції та продуктів харчування

Виробництво сільськогосподарської продукції та продуктів харчування завжди були й залишаються суттєвою й невід'ємною частиною української економіки. Природні ресурси, на які багата Україна, вказують на наявність надійних засад для розвитку потенціалу аграрного сектора. Однак на сьогодні виробничі показники цієї галузі залишаються доволі низькими. З метою підвищення таких показників, виробники, зокрема сільськогосподарської продукції та продуктів харчування застосовують сучасні технології генетичної інженерії. У зв'язку з цим все частіше порушуються питання безпечності такої продукції, а також питання біологічної безпеки в цілому.

Питання, пов'язані із забезпеченням біологічної безпеки як одного із чинників продовольчої безпеки, в сьогоднішніх умовах є надзвичайно актуальними. Продовольча безпека є складним, багатоплановим явищем, а отже, її забезпечення можливе лише за умови детального вивчення всіх її

елементів. Одним із них є біологічна безпека у сфері здійснення генетично-інженерної діяльності при виробництві сільськогосподарської продукції та продуктів харчування.

Одним із суттєвих нових факторів, що має неоднозначний вплив на різноманітні процеси на планеті – це розвиток біотехнології, а саме створення і комерційне використання генетично модифікованих організмів.

Біотехнологія (від грецьк. *bios* – життя; *techne* – мистецтво, майстерність; *logos* – слово, вчення) – галузь знань, заснованих на застосуванні живих організмів і біологічних процесів (систем) у виробництві.

Основи біотехнології були закладені людиною ще у давні часи і пов'язані з використанням мікроорганізмів у хлібопекарській справі, виноробстві, пивоварінні, виготовленні молочнокислих продуктів та ін.

Виникнення терміну «біотехнологія» сягає в 20-30 роки минулого століття. Саме в цей час набуває суттєвого значення і широкого застосування мікробіологічний метод боротьби з сільськогосподарськими шкідниками. Застосування мікроорганізмів і продуктів їх життєдіяльності сприяло виникненню нових напрямків розвитку так званої новітньої біотехнології. Зокрема, в сьогоднішніх умовах її розвиток здійснюється з широким використанням методів клітинної і генетичної інженерії.

Запровадження терміну «генна інженерія» в 1963 р. належить нобелівському лауреату Е. Теймуту. Однак фактичне його виникнення пов'язують зі створенням у 1972 році першої рекомбінантної молекули ДНК в результаті роботи групи мікробіологів, яку очолював Поль Берг¹. Сьогодні генетична інженерія набула особливого розвитку і застосовується у різних сферах, в тому числі при виробництві сільськогосподарської продукції та продуктів харчування. Використання генетичної інженерії спрямоване на здійснення контрольованих біологічних маніпуляцій, пов'язаних з генами, хромосомами, геномами (комплекс генів), клітинами з метою створення

¹ Лещинская И.Б. Современные проблемы биотехнологии. Биотехнология вчера, сегодня, завтра / И.Б. Лещинская. – Казань: Изд-во Казанского университета, 1990. – С. 22.

генетичних програм. Тобто генетична інженерія являє собою систему методів і технологій, які дозволяють ідентифікувати, виділяти, клонувати і переносити окремі гени і їх комплекси з клітин організму-донора в клітини організму-реципієнта з метою створення генетично модифікованого організму. Під генетично модифікованим організмом (ГМО) прийнято розуміти будь-який організм (крім організму людини), якому притаманна нова комбінація генетичного матеріалу, і отримана завдяки використанню методів сучасної біотехнології².

Генетична інженерія – це новітня технологія, за допомогою якої гени одного організму можуть переноситися до іншого. Пересадка генів змінює програму організму-реципієнта: його клітини починають виробляти різноманітні речовини, які, у свою чергу, створюють нові характеристики всередині цього організму. Саме із застосуванням біохімічних і генетичних методик змінюється хромосомний матеріал – основна спадкова речовина клітин. Основна мета отримання ГМО визначалась як покращення корисних характеристик організму-реципієнта (наприклад, підвищення стійкості рослин до гербіцидів, гризунів-шкідників і т.і.) для зниження собівартості кінцевого продукту.

З приводу застосування результатів генної інженерії фахівцями висловлюються неоднозначні думки. Зокрема, є певні застереження про те, що безконтрольне застосування ГМО може привести до порушення екологічного балансу і виникнення загрози біологічному різноманіттю в Україні та у світі. Така ситуація вказує на необхідність забезпечення біологічної безпеки шляхом урегулювання різних видів діяльності, у першу чергу біологічно небезпечних, за джерелами біологічної безпеки, в тому числі застосування біотехнологій. Тобто таких видів діяльності, для яких характерним є наявність певного ступеня біологічного ризику. Джерелом такого ризику в даному випадку виступають різні види діяльності, пов'язані

² Игнатъев И. Генетически модифицированные организмы и обеспечение биологической безопасности / И. Игнатъев, И. Тромбицкий. – К.: Экоспектр-Бендеры, 2007. – С. 48.

із застосуванням трансгенних організмів. Врегулювання таких видів діяльності в сьогоденних умовах є недостатньо ефективним, що спричиняється відсутністю даних тривалих спостережень за взаємодією ГМО із довкіллям та їх впливом на біологічне різноманіття, стан навколишнього середовища та здоров'я людини. Така ситуація обумовлена швидкими темпами розвитку генної інженерії та висуває нагальну потребу формування юридично значимих критеріїв оцінки можливих ступенів біологічного ризику в даній галузі, а також включення генної інженерії до переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену небезпеку. Крім того Світова Програма дій «Порядок денний на XXI ст.», яка ухвалена на зустрічі «Планета Земля» в Ріо-де-Жанейро в 1992 р., поставила завдання щодо забезпечення попередження потенційних негативних наслідків генетично-інженерної діяльності шляхом встановлення нормативних правил поводження з ГМО в межах лабораторій та науково-дослідних установ, умов вивільнення трансгенних організмів у довкілля, а також режиму маркування продукції із вмістом ГМ-компонентів¹.

Тривалий час і в законодавстві, і в науковій літературі було відсутнє визначення поняття біологічної безпеки.

Вперше на законодавчому рівні поняття біологічної та генетичної безпеки закріплюються у 2007 році, коли був прийнятий Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» від 31 травня 2007 р., № 1103-V². Певною мірою прийняттям цього закону було заповнено небезпечний законодавчий вакуум. Це стало важливим кроком у напрямку розробки і втілення комплексних меж регулювання комерційного застосування продуктів генетичної модифікації в Україні з метою усунення загроз і забезпечення оптимальних умов виробництва сільськогосподарської продукції та споживання харчових продуктів, що містять ГМО. Відповідно

¹ Програма дій «Порядок денний на XXI століття» / Пер. з англ.: ВГО «Україна». – К.:Інтелсфера, 2000. – С. 176-177.

² Відом. Верховн. Ради України. – 2007. – № 35. – Ст. 484.

до цього закону біологічна безпека визначається як стан середовища життєдіяльності людини, при якому відсутній негативний вплив його чинників (біологічних, хімічних, фізичних) на біологічну структуру і функцію людської особи в теперішньому і майбутніх поколіннях, а також відсутній незворотній негативний вплив на біологічні об'єкти природного середовища (біосферу) та сільськогосподарські рослини і тварини.

Генетичну безпеку закон визначає як стан життєдіяльності людини, при якому відсутній будь-який неприродний вплив на людський геном, відсутній будь-який неприродний вплив на геном об'єктів біосфери, а також відсутній неконтрольований вплив на геном сільськогосподарських рослин і тварин, промислових мікроорганізмів, який призводить до появи у них негативних та/або небажаних властивостей.

Отже, досягнення біологічної безпеки як одного із чинників продовольчої безпеки можливе лише за умови чіткого нормативного визначення правил проведення досліджень ГМО, порядку їх використання у закритих та відкритих системах, а також запровадження контролю за їх виконанням, визначення оптимальних рівнів допустимих ризиків, пов'язаних із здійсненням генетично-інженерної діяльності.

У сьогоденні умовах генетична інженерія досягла такого високого технічного рівня розвитку, коли вона стає реальною продуктивною силою. Біотехнологія й генетична інженерія набувають все більшого значення на світовому ринку. Досить широке застосування досягнень генетичної інженерії має місце у різних сферах, у тому числі й при виробництві сільськогосподарської продукції та харчових продуктів.

Щодо використання трансгенів у харчовій промисловості, то між провідними науковцями тривають істотні суперечки навколо широкого вжитку харчової продукції із ГМ-компонентами. Так, деякі вчені вважають, що беззастережне введення ГМ-продуктів є порушенням прав людини, проведенням над нею експериментів. З етичного погляду, це пов'язано з прогнозуванням можливих, але ще недостатньо досліджених наслідків

поширення ГМО і безконтрольним вживанням ГМ-продуктів. Так зване генетичне забруднення біосферного генофонду відбувається на тлі втрати біологічного та генетичного різноманіття багатьма наземними та водними екосистемами, що зазначається у документах низки міжнародних конвенцій, до яких приєднується все більше країн світу.

Наприкінці ХХ ст. площі посівів трансгенних рослин уже були значними, а на початку ХХІ ст. вже сотні тисяч гектарів засіяно модифікованими сортами. Це переважно соя, ріпак, соняшник, кукурудза. З 1 млн. га сої, що вирощується в Україні, трансгенної – 70%. Це багато, але це не рекорд: у США на трансгенну сою доводиться 80% посівів, у Аргентині – майже 100%. В Росії дозволено для використання декілька видів генномодифікованих продуктів: 3 сорти сої, 5 – кукурудзи, 2 – цукрового буряка і картоплі, по одному – рису і буряка¹.

Таким чином, з одного боку, на перший погляд, досягнення в галузі біотехнології відкривають широкі перспективи і знаходять своє застосування сьогодні в сільському господарстві, харчовій промисловості, зберіганні продуктів тощо. З іншого боку, використання досягнень генної інженерії та відсутність науково доведеного факту безпечності застосування генетичномодифікованих організмів для людини та довкілля створює певний ризик. Поштовхом для створення ГМО була мета – зупинити голод, що переслідує до мільярда населення планети. Нині виникла інша проблема: науковці не можуть спрогнозувати, якими будуть наслідки такого втручання з точки зору біологічної єдності світу та життєдіяльності організмів, у тому числі, й людей. Екологи переконані: оцінити вплив генетичного забруднення за короткий час дуже важко, а ризики, пов'язані з ним, починають виявлятися поступово.

¹ Даценко Л.Є. Правові аспекти біологічної безпеки при поводженні з генетично-модифікованими організмами / Л.Є. Даценко // Екологічна безпека. – 2008. – № 3-4. – С. 110-114.

Сьогодні технологія створення ГМО настільки недосконала, що може бути основним джерелом біологічних і екологічних ризиків для людини і навколишнього середовища.

Наприклад, у результаті схрещування трансгенних рослин із дикими можуть з'явитися стійкі до гербіцидів і пестицидів бур'яни, боротися з якими буде дуже важко. Потрапивши в навколишнє середовище, ГМ-рослини можуть стати джерелом «генетичного забруднення», витіснивши «рідні» для даної місцевості види. Потрапляючи в ґрунти, токсини ГМ-рослин можуть порушити їх природну родючість, вважають екологи, а вживання в їжу ГМ-продуктів із геномаркером, що зазвичай є геном стійкості до антибіотика, може знизити ефективність антибіотиків у боротьбі з хворобами.

Маніпуляції з генами здатні збільшувати вміст природних токсинів рослин у їжі або створювати нові токсини. В їстівних ГМ-сортах можуть накопичуватися гербіциди та їхні метаболіти. Існує ймовірність перенесення трансгенних конструкцій у геном бактерій, що живуть у кишечнику людини¹. У зв'язку з цим виникає потреба у формуванні багаторівневої системи надійного захисту людини, окремих екосистем та біосфери в цілому від можливого негативного впливу продуктів генної інженерії, тобто гарантій забезпечення біобезпеки. Однією із складових цього процесу є розробка та втілення у життя відповідних положень законодавства, спрямованих на врегулювання генетично-інженерної діяльності та дотримання вимог біобезпеки, а також вироблення реального та ефективного механізму його застосування.

Отже, впровадження досягнень науково-технічного прогресу, використання у виробництві новітніх технологій, поява на споживчому ринку відповідної продукції обумовлюють виникнення та розвиток нових видів суспільних відносин, що потребують відповідного правового регулювання. При цьому необхідно враховувати, що даний вид суспільних відносин

¹ Даценко Л.Є. Правові аспекти біологічної безпеки при поводженні з генетично-модифікованими організмами / Л.Є. Даценко // Екологічна безпека. – 2008. – № 3-4. – С. 110-114.

характеризується постійною динамікою розвитку, що обумовлюється розширенням меж наукових знань.

Метою правового регулювання суспільних відносин у сфері генетично-інженерної діяльності є забезпечення збереження біологічного різноманіття, захист довкілля та людини від можливих небезпечних наслідків використання ГМО шляхом належного впорядкування зазначеної діяльності.

Україна сьогодні перебуває лише на етапі формування системи нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання відносин у сфері поводження з ГМО.

Тривалий час Україна не мала правового акту, норми якого б забезпечували системний підхід до врегулювання відносин у генетично-інженерній сфері. Положення про біотехнології були розпорошені по різних Законах України, наприклад, таких як: «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 23 грудня 1997 р., №771/97-ВР¹, «Про захист прав споживачів» в редакції закону від 1 грудня 2005 р., № 3161-IV² та ін. Так, стаття 15 Закону України «Про захист прав споживачів», а також стаття 38 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» закріплюють право споживачів на інформацію про товари, зокрема, до такої інформації належить обов'язкова позначка про наявність або відсутність у складі продуктів харчування генетично модифікованих компонентів. Але ці положення щодо маркування не визначають порогові рівні таких компонентів, і тому їх важко впроваджувати та застосовувати для врегулювання відповідних відносин.

Певну роль у регулюванні забезпечення біологічної безпеки відіграє Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 р., № 2245-III³, норми якого спрямовані на захист життя й здоров'я людей, а також довкілля від можливого негативного впливу об'єктів підвищеної небезпеки. Правові приписи та положення цього закону встановлюють

¹ Відом. Верховн. Ради України. – 1998. – № 19. – Ст. 98.

² Відом. Верховн. Ради України – 2006. – № 7. – Ст. 84.

³ Відом. Верховн. Ради України. – 2001. – № 15. – Ст. 73.

можливість за певних умов застосовувати їх для регулювання відносин у генетично-інженерній сфері. Поняття об'єкта підвищеної небезпеки пов'язується з використанням небезпечних речовин, серед яких виділяються також біологічні агенти та речовини біологічного походження, в тому числі біотехнологічні препарати. Об'єкти, на яких можуть використовуватись або виготовлятись, перероблятись, зберігатись чи транспортуватись такі небезпечні речовини, біологічні препарати, а також інші об'єкти, що за певних обставин можуть створити реальну загрозу, вважаються потенційно небезпечними об'єктами. Для таких об'єктів обов'язковою є наявність так званої декларації безпеки, тобто документу, який визначає перелік заходів, що повинні вживатись суб'єктом господарської діяльності з метою попередження виникнення небезпеки.

Окремі положення, що можуть бути застосовані для врегулювання відносин з метою забезпечення біологічної безпеки, містяться в Законі України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р., № 4004-ХІІ¹. Зокрема, в його ст. 1 серед факторів середовища життєдіяльності виділяються і біологічні, до яких віднесено вірусні, прінні, бактеріальні, паразитарні, генетично-модифіковані організми, продукти біотехнології. Виділення генетично модифікованих організмів як одного з факторів середовища життєдіяльності фактично вказує на те, що на ці організми поширюється дія зазначеного закону з метою забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя в цілому. Крім того оскільки ГМО широко застосовуються в харчовій промисловості, то положення ст. 17 розглядуваного Закону, що регламентує вимоги до продовольчої сировини та харчових продуктів, безпосередньо спрямовані на врегулювання відповідних відносин. Так, ч. 3 ст. 17 вказує, що розробка та виробництво нових харчових продуктів, впровадження нових технологічних процесів їх виробництва та обробки можливі лише при наявності дозволу

¹ Відом. Верховн. Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

державного санітарного лікаря. Позитивний висновок державної санітарно-епідеміологічної експертизи є підставою для видачі такого дозволу.

У розвиток Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» наказом Міністерства охорони здоров'я України від 9 липня 1997 р., № 204 були затверджені Методичні вказівки «Медико-біологічна оцінка нетрадиційної продовольчої сировини і нових харчових продуктів»¹. В частині «А» Методичних вказівок до нетрадиційної продовольчої сировини та нових харчових продуктів серед інших віднесено також продукти харчування, одержані з використанням нових технологічних процесів, зокрема біотехнології. Відповідно до Методичних вказівок визначається харчова цінність та безпека нетрадиційної продовольчої сировини та нових продуктів харчування вітчизняного та імпортного походження з метою запобігання негативному впливу такої продукції на здоров'я населення.

Приписи Закону України «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 р., № 2894-III² визначають можливості виробництва різного роду продуктів за допомогою генної інженерії. Зокрема, ст. 51 Закону вказує, що створення нових штамів мікроорганізмів, біологічно активних речовин, виведення генетично змінених організмів, виробництво інших продуктів біотехнології здійснюється лише на підставі позитивних висновків державної екологічної експертизи. Без позитивних висновків екологічної експертизи використання зазначених організмів та речовин забороняється. Крім того, у ст. 53 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р., № 1264-XII³, їх виробництво і використання здійснюється лише після проведення комплексних досліджень їх впливу на здоров'я і навколишнє природне середовище за дозволом Міністерства охорони здоров'я України і Міністерства екології і природних ресурсів України.

¹ Електронний ресурс: режим доступу // www.nau.kiev.ua

² Відом. Верховн. Ради України. – 2002. – № 14. – Ст. 97.

³ Відом. Верховн. Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

Отже, врегулювання відносин у сфері забезпечення біологічної безпеки тривалий час мало недосконалий фрагментарний характер. До того ж при формуванні законодавчої бази у зазначеній сфері необхідним стало врахування певних факторів. По-перше, ефективність вирішення проблем екологічного характеру залежить не лише від певної країни, а й від злагодженої діяльності у цьому напрямку світового співтовариства в цілому. Основою таких дій є міжнародно-правові договори, конвенції тощо. По-друге, діяльність у сфері забезпечення біологічної (а отже, і продовольчої) безпеки в Україні має здійснюватись при врахуванні інтеграційних процесів, що відбуваються в Європі.

Разом з тим, навіть ратифікація Україною в 2002 р. Картахенського протоколу про біологічну безпеку не призвела до належного розвитку системи регулювання біотехнологій.

В 2001 і 2002 роках в Україні, для підвищення біологічної безпеки у державі, Верховна Рада двічі розглядала законопроекти «Про державну систему біобезпеки під час здійснення генетично-інженерної діяльності» та «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні і практичному використанні генетично-модифікованих організмів». На жаль, жоден з названих законопроектів не був схвалений через наявність суттєвих зауважень вчених й екологічних організацій, оскільки не створював систему біобезпеки в Україні.

Вперше основні принципи державної політики у галузі генетично-інженерної діяльності та поводження з ГМО були визначені в Законі України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів». Зокрема це:

- пріоритетність збереження здоров'я людини і охорони навколишнього природного середовища у порівнянні з отриманням економічних переваг від застосування ГМО;

- забезпечення заходів щодо дотримання біологічної і генетичної безпеки при створенні, дослідженні та практичному використанні ГМО в господарських цілях;

- контроль за ввезенням на митну територію України ГМО та продукції, отриманої з їх використанням, їх реєстрацією та обігом;

- загальнодоступність інформації про потенційні ризики від застосування ГМО, які передбачається використовувати у відкритій системі, та заходи щодо дотримання біологічної і генетичної безпеки;

- державна підтримка генетично-інженерних досліджень та наукових і практичних розробок у галузі біологічної і генетичної безпеки при створенні, дослідженні та практичному використанні ГМО в господарських цілях.

Розглядуваним Законом визначаються сфери діяльності, що підлягають регулюванню під час поводження з ГМО. Зокрема, це такі види діяльності: 1) генетична інженерія в закритому середовищі; 2) генетична інженерія у відкритому середовищі; 3) державна реєстрація ГМО і продуктів, що виробляються з їх використанням; 4) введення в обіг і подальший обіг ГМО та продукції, виробленої з їх використанням; 5) експорт, імпорт і транзит ГМО.

З метою правового регулювання відповідних суспільних відносин Закон застосовує низку правових засобів. Зокрема:

- запроваджено обов'язкову державну реєстрацію ГМО і продуктів ГМО, в тому числі засобів захисту рослин, що виробляються із застосуванням ГМО, та генетично модифікованих різновидів культур та тваринних кормів (ст. 14);

- заборонено випуск ГМО в довкілля, а також виробництво, розповсюдження і імпорт ГМО і продуктів ГМО до державної реєстрації. При цьому передбачені два винятки: а) імпорт незареєстрованих ГМО і продуктів ГМО в цілях вивчення, дослідження і випробування (ст.16) та б) випуск ГМО у довкілля з метою випробування (ст. 13);

- передбачено обов'язкове отримання дозволу на а) імпорт незареєстрованих продуктів ГМО в цілях вивчення, дослідження і випробування; б) імпорт продуктів ГМО в цілях вивчення і дослідження; в) транзит через Україну незареєстрованих ГМО; г) випуск ГМО у відкрите довкілля (ст. 19);

- запроваджено обов'язкове ліцензування діяльності з генетичної інженерії, що відбувається в закритому середовищі (ст. 12) і у відкритому середовищі (ст. 7);

- передбачено здійснення перевіри ГМО на предмет небезпеки для довкілля, які здійснює центральний виконавчий орган з питань екології і природних ресурсів (ст.9);

- визначено проведення санітарних та епідеміологічних інспекцій ГМО і продуктів ГМО, що має виконувати центральний виконавчий орган з питань охорони здоров'я (ст.10);

- запроваджено моніторинг харчових продуктів ГМО та кормів з метою забезпечення використання виключно зареєстрованих джерел ГМО, який має здійснювати центральний виконавчий орган охорони здоров'я і центральний виконавчий орган аграрної політики (ст.ст. 10, 11);

- встановлено обов'язкове інформування громадськості про використання ГМО (ст. 20);

- передбачена можливість відмови в реєстрації ГМО або продукту ГМО компетентним органом, якщо існує достатньо достовірна наукова інформація про те, що їх використання може нести небезпеку для організму людини і довкілля (ст.14).

Таким чином, Закон запроваджує низку важливих механізмів щодо поводження з ГМО в Україні. Деякі з них, такі як моніторинг продуктів ГМО, вперше запроваджуються в Україні, а інші, такі як реєстрація, донині застосовувалися тільки для біотехнологічних рослин.

Державна реєстрація ГМО та продукції, виробленої з їх застосуванням, здійснюють центральні органи виконавчої влади відповідно до їх

повноважень. В межах цих повноважень зазначені органи ведуть Державні реєстри ГМО та продукції, виробленої з їх застосуванням. До продукції, яка реєструється у Державних реєстрах ГМО законом віднесено: (а) сорти сільськогосподарських рослин та породи тварин, створені на основі ГМО; (б) засоби захисту рослин, отримані з використанням ГМО; (в) ГМО джерела харчових продуктів, а також харчові продукти, косметичні засоби, лікарські засоби, які містять ГМО або отримані з їх використанням; (г) ГМО джерела кормів, а також кормові добавки та ветеринарні препарати, які містять ГМО або отримані з їх використанням.

Державна реєстрація здійснюється строком на п'ять років на безоплатній основі. Перереєстрація здійснюється у тому ж порядку, що і реєстрація. Термін розгляду реєстраційних документів не може перевищувати 120 днів з дня їх подачі, включаючи строки проведення відповідних експертиз.

Особливе значення має моніторинг продуктів ГМО, бо він дозволяє контролювати продукти ГМО після їх розповсюдження. Крім того, закон визначає рамки для здійснення подальших заходів; передбачає ухвалення критеріїв безпеки при поводженні з ГМО, процедуру ліцензування діяльності з генетичної інженерії в закритому і відкритому середовищі і процедуру видачі дозволів на транзит ГМО територією України.

На виконання Закону та з метою забезпечення правового регулювання суспільних відносин у сфері поводження з ГМО деякою мірою вдосконалюється законодавча база. Так, постановою Кабінет Міністрів України «Питання обігу харчових продуктів, що містять генетично-модифіковані організми або мікроорганізми» від 1 серпня 2007 р., № 985¹ передбачалось маркувати продукти на наявність ГМО при перевищенні рівня 0,9% з 1 листопада 2007 р.. Надалі постановою Кабінету Міністрів України , «Питання маркування сільськогосподарських товарів, вироблених із застосуванням генетично модифікованих організмів» від 21 листопада

¹ Офіц. вісн. України. – 2007. – № 57. – Ст. 2286.

2007 р., № 1330¹ її було скасовано і доручено Державному комітетові з питань технічного регулювання та споживчої політики, Міністерству охорони здоров'я, Міністерству аграрної політики, Міністерству освіти і науки, молоді та спорту та Міністерству екології та природних ресурсів підготувати пропозиції щодо розроблення проектів актів законодавства з питань врегулювання процедури маркування сільськогосподарських товарів, вироблених із застосуванням ГМО.

З метою вдосконалення регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення екологічної безпеки Рада національної безпеки і оборони України 27 лютого 2009 р. прийняла Рішення про біологічну безпеку України². Даним рішенням передбачено здійснення системних заходів щодо ефективної організації системи біобезпеки держави, протидії проявам біотероризму, захист населення від безконтрольного та протиправного розповсюдження генетично модифікованих організмів, збереження здорового та безпечного природного середовища.

У розвиток прийнятого закону також було розроблено та затверджено: Порядок видачі дозволу на ввезення на митну територію України незареєстрованих генетично модифікованих організмів для науково-дослідних цілей або державних апробацій (випробувань)³; Порядок державної реєстрації генетично-модифікованих організмів джерел харчових продуктів, косметичних та лікарських засобів, які містять такі організми або отримані з їх використанням¹; Порядок видачі дозволу на проведення державної апробації (випробування) генетично модифікованих організмів у

¹ Офіц. вісн. України. – 2007. – № 89. – Ст. 3254.

² Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони від 27 лютого 2009 р. «Про біологічну безпеку України» від 06.04.2009 р., № 220/2009 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 26. – Ст. 862.

³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку видачі дозволу на ввезення на митну територію України незареєстрованих генетично модифікованих організмів для науково-дослідних цілей або державних апробацій (випробувань)» від 20.08.2008 р., № 734 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 63. – Ст. 2144.

¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку державної реєстрації генетично-модифікованих організмів джерел харчових продуктів, косметичних та лікарських засобів, які містять такі організми або отримані з їх використанням» від 18.02.2009 р., № 114 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 12. – Ст. 373.

відкритій системі²; Тимчасові критерії безпеки поводження з генетично модифікованими організмами та провадження генетично-інженерної діяльності у замкненій системі³; Порядок проведення державної апробації (випробування) генетично модифікованих організмів сортів сільськогосподарських рослин у відкритій системі⁴; Порядок державної реєстрації генетично модифікованих організмів сортів сільськогосподарських рослин у відкритій системі⁵; Порядок етикетування харчових продуктів, які містять генетично модифіковані організми або вироблені з їх використанням та вводяться в обіг⁶. Так, відповідно до останнього Порядку, етикетування харчових продуктів, які містять ГМО обсягом понад 0,9% або вироблені із сільськогосподарської продукції, вміст ГМО у якій становить понад 0,9%, повинне проводитися їх виробником (постачальником) із зазначенням відповідної інформації. У переліку складників харчового продукту після найменування кожного з тих, що містять ГМО чи вироблені з їх використанням, у дужках виконується напис «генетично модифікований», «містить генетично модифікований організм» або «вироблений з генетично модифікованого організму» із зазначенням найменування організму або до кожного такого складника робиться відповідна виноска. Харчові продукти, на яких не виконано відповідний напис згідно з Порядком, підлягають вилученню з обігу.

Забезпечення виконання Закону України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні

² Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку видачі дозволу на проведення державної апробації (випробування) генетично модифікованих організмів у відкритій системі» від 02.04.2009 р., № 308 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 24. – Ст. 810.

³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження тимчасових критеріїв безпеки поводження з генетично модифікованими організмами та провадження генетично-інженерної діяльності у замкненій системі» від 16.10.2008 р., № 922 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 80. – Ст. 2693.

⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання проведення апробації (випробування) та реєстрації генетично модифікованих організмів сортів сільськогосподарських рослин» від 23.07.2009 р., № 808 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 59. – Ст. 2071.

⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання проведення апробації (випробування) та реєстрації генетично модифікованих організмів сортів сільськогосподарських рослин» від 23.07.2009 р., № 808 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 59. – Ст. 2071.

⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку етикетування харчових продуктів, які містять генетично модифіковані організми або вироблені з їх використанням та вводяться в обіг» від 13.05.2009 р., № 468 (із змінами, внесеними згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 01.07.2009 р., № 661) // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 37. – Ст. 1240.

генетично модифікованих організмів» покладено на центральні органи виконавчої влади у межах повноважень і в порядку, передбаченому законодавством України. Зокрема, це Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади з питань освіти і науки (Міністерство освіти і науки України); центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів (Міністерство екології та природних ресурсів України); центральний орган виконавчої влади з питань охорони здоров'я (Міністерство охорони здоров'я України); центральний орган виконавчої влади з питань аграрної політики (Міністерство аграрної політики та продовольства України). Разом з тим це більше недолік, ніж досягнення. Йдеться про те, що Закон не передбачає створення єдиного контролюючого органу, який би взяв на себе відповідальність за безпечну розробку, випробування, транспортування і використання ГМО, а також забезпечив би прозорість і зміг запобігти виникненню прогалин у системі біологічної безпеки, які можуть з'явитись внаслідок розпорошення відповідальності.

На сьогоднішній день це лише перші кроки у напрямку формування механізмів реалізації норм Закону України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів». Проте окремі завдання, визначені прийнятим Законом на сьогодні виконані, інші – перебувають в процесі розробки. Так, відповідно до ст. 9 названого Закону наказом Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Критеріїв оцінки ризику потенційного впливу генетично модифікованих організмів на навколишнє природне середовище» від 7 лютого 2011 р., № 36, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 1 березня 2011 р. за № 247/18985 було затверджено Критерії оцінки ризику потенційного впливу генетично модифікованих організмів на навколишнє природне середовище¹. Метою затверджених критеріїв є визначення оцінки впливу на навколишнє природне середовище генетично модифікованих організмів та їх метаболітів

¹ Офіц. вісн. України. – 2011. – № 17. – Ст. 722.

з урахуванням впливу методів і засобів протягом всього виробничого циклу їх використання, можливості виникнення та вірогідних масштабів наслідків негативного впливу на довкілля при поводженні з ГМО у відкритій системі на підставі незалежних експериментальних досліджень і достовірних даних вивчення такого впливу для кожного конкретного ГМО, його передбачуваного використання та імовірного потенційного приймаючого середовища.

Разом з тим на сьогодні необхідно затвердити також порядок здійснення моніторингу продуктів ГМО, оскільки лише моніторинг продуктів ГМО дозволить контролювати продукти ГМО після їх розповсюдження. Крім того необхідно сформувавши систему контролю за дотриманням правил безпеки при діяльності в сфері генетичної інженерії, це є головним інструментом забезпечення біологічної безпеки при поводженні з ГМО.

Забезпечення біологічної та генетичної безпеки не буде достатньо ефективним за відсутності належного правового регулювання дозвільної діяльності; контролю та нагляду за дотриманням правових вимог при виробництві сільськогосподарської продукції та продуктів харчування. Разом з тим в сьогоднішніх умовах нормативно-правова база із зазначеного питання знаходиться лише на етапі формування, підґрунтям якої став Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів». Так, основні вимоги до дозвільної системи у сфері здійснення господарської діяльності (у тому числі при виробництві сільськогосподарської продукції та продуктів харчування) при поводженні з ГМО викладені у статті 19 Закону. Дозволи на ввезення незареєстрованих ГМО для науково-дослідних цілей у замкненій та відкритій системах, а також з метою проведення їх державних апробацій (випробувань); на ввезення продукції, отриманої з використанням ГМО, призначеної для науково-дослідних цілей; на транзитне переміщення незареєстрованих в Україні ГМО; на вивільнення ГМО у відкритій системі

надаються на безоплатній основі центральними органами виконавчої влади відповідно до їх повноважень. Серед іншого, Закон також передбачає процедуру ліцензування діяльності з генетичної інженерії в закритому і відкритому середовищі і процедуру видачі дозволів.

Зокрема, Міністерство екології та природних ресурсів України надає дозволи: (1) на вивільнення ГМО у відкритій системі, а також (2) на транзитне переміщення незареєстрованих в Україні ГМО. Відповідно до Порядку видачі дозволу на проведення державної апробації (випробування) генетично модифікованих організмів у відкритій системі, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2009 р., № 308¹, дозвіл видається безоплатно юридичним та фізичним особам, діяльність яких пов'язана з поводженням з ГМО, одноразово на державну апробацію (випробування) кожного генетично модифікованого організму за встановленою формою з урахуванням висновків державної екологічної та державної санітарно-епідеміологічної експертизи.

Дозвіл видається лише після проведення розробником дослідження безпечності генетично модифікованого організму для здоров'я людини та навколишнього природного середовища. Термін дії дозволу визначається строком проведення державної апробації (випробування) ГМО, але не більше ніж п'ять років.

Для отримання дозволу до Мінприроди необхідно подати клопотання, встановленої форми, яке серед інших відомостей містить: висновок розробника ГМО про його безпечність для здоров'я людини або навколишнього природного середовища з посиланням на результати його дослідження; висновки державної екологічної та державної санітарно-епідеміологічної експертизи; анотацію (коротке резюме) до технічного опису ГМО; інформацію, необхідну для оцінки екологічного ризику вивільнення ГМО у відкриту систему з метою проведення державної апробації

¹ Офіц. вісн. України. – 2009. – № 24. – Ст. 810.

(випробування); а також інформацію щодо вимог до проведення оцінки ризику впливу ГМО на навколишнє природне середовище та ін.

Рівень ризику генетично-інженерної діяльності у замкненій системі, під час провадження якої використовуються модифіковані організми, затверджується Міністерством освіти і науки України за поданням підприємства, установи чи організації, які провадять таку діяльність, на підставі рішення комісії з біологічної та генетичної безпеки проведення генетично-інженерних робіт, утвореної при підприємстві, установі чи організації.

Комісія з біологічної та генетичної безпеки, керуючись результатами оцінки ступеня небезпеки модифікованого організму під час попереднього визначення рівня ризику генетично-інженерної діяльності, уповноважена вказати на потребу заходів спеціального захисту.

Відомості про потенційний вплив ГМО на здоров'я людини або навколишнє природне середовище не визнаються конфіденційними.

Для перевірки відомостей про безпеку ГМО Мінприроди може утворити робочу групу із залученням представників заінтересованих центральних органів виконавчої влади та наукових установ.

Мінприроди видає дозвіл протягом 45 днів після надходження клопотання. Відмовити у видачі дозволу Мінприроди може за умов визначених встановленим Порядком. Крім того, Мінприроди може скасувати дозвіл у разі надходження науково обґрунтованої інформації, яка може призвести до переоцінки ризику щодо впливу ГМО на здоров'я людини або навколишнє природне середовище у бік його підвищення, порушення умов, зазначених у дозволі.

Мінприроди веде облік поданих клопотань та формує базу даних про видані і скасовані дозволи, результати державної апробації (випробування), до якої вноситься інформація, що надходить від Республіканського комітету Автономної Республіки Крим з охорони навколишнього природного середовища або відповідної Державної екологічної інспекції в областях,

містах Києві та Севастополі, про заходи щодо забезпечення екологічної безпеки, початок і закінчення проведення державної апробації (випробування).

Процедура проведення державної апробації (випробування) генетично модифікованих організмів сортів сільськогосподарських рослин у відкритій системі закріплюється окремим Порядком, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2009 р. № 808¹.

Державна апробація (випробування) ГМО полягає у проведенні їх дослідження з метою визначення впливу на: (1) збільшення ареалу дикорослих рослин та засміченість ними посівів культурних рослин унаслідок неконтрольованого розмноження; (2) джерела інфекцій, що спричиняють виникнення епіфітотій; (3) продукування особливих специфічних речовин у вегетативних і генеративних органах рослин, які стимулюють розмноження шкідників, що створює умови для виникнення епізоотії.

Об'єктом державної апробації (випробування) ГМО є конкретно визначений сорт сільськогосподарської рослини (її частини або насіння), який вважається таким, що придатний для відтворення цілісних рослин.

Суб'єктом регулювання є юридична або фізична особа, що провадить діяльність, пов'язану з поводженням з ГМО і має дозвіл на проведення державної апробації (випробування) ГМО у відкритій системі, виданий Мінприроди у встановленому порядку.

Державна апробація (випробування) проводиться згідно із затвердженими Мінагрополітики за погодженням з Мінприроди та МОЗ методиками для кожного виду генетично модифікованого організму, в яких враховані специфіка та відмінність ГМО порівняно з традиційними сортами, строк апробації (випробування) і умови її припинення та визначений механізм передачі суб'єктом регулювання дослідного матеріалу

¹ Офіц. вісн. України. – 2009. – № 59. – Ст. 2071.

підприємству, установі чи організації, що проводить державну апробацію (випробування).

Державну реєстрацію ГМО сільськогосподарських рослин здійснює Мінагрополітики, відповідно до згаданого Порядку державної реєстрації генетично модифікованих організмів сортів сільськогосподарських рослин у відкритій системі.

При розгляді документів для видачі дозволів на проведення державної апробації (випробування) ГМО у відкритій системі та дозволів на вивільнення ГМО у відкритій системі Департамент біорізноманіття, охорони землі та екомережі керується Критеріями оцінки ризику потенційного впливу генетично модифікованих організмів на навколишнє природне середовище, затверджених наказом Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Критеріїв оцінки ризику потенційного впливу генетично модифікованих організмів на навколишнє природне середовище» від 7 лютого 2011 р., № 36, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 1 березня 2011 р. за № 247/18985.

Центральні органи державної виконавчої влади відповідно до Закону України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» наділені й іншими повноваженнями щодо забезпечення контролю й нагляду за поводженням з ГМО.

Так, доволі широке коло повноважень має Міністерство охорони здоров'я України, зокрема: (1) на основі наукових принципів та міжнародного досвіду розробляє критерії оцінки ризику потенційного впливу на здоров'я людини ГМО та продукції, отриманої з використанням ГМО, у тому числі харчових продуктів; (2) здійснює державну санітарно-епідеміологічну експертизу ГМО, які використовуються у відкритих системах, для обґрунтування висновку щодо їх біологічної і генетичної безпеки стосовно людини з метою їх державної реєстрації; (3) здійснює державний нагляд і контроль за дотриманням заходів біологічної і генетичної

безпеки стосовно людини при створенні, дослідженні та практичному використанні ГМО у відкритій системі; (4) здійснює державну санітарно-епідеміологічну експертизу продукції, отриманої з використанням ГМО, для обґрунтування висновку щодо її безпечності для здоров'я і життя людини; (5) затверджує перелік харчових продуктів, щодо яких здійснюється контроль вмісту ГМО та перелік відповідних методик детекції та ідентифікації ГМО; (6) здійснює моніторинг харчових продуктів, отриманих із застосуванням ГМО, за критерієм наявності в них тільки зареєстрованих ГМО джерел; (7) здійснює державну реєстрацію ГМО джерел харчових продуктів, а також державну реєстрацію харчових продуктів, косметичних засобів, лікарських засобів, які містять ГМО або отриманих з їх використанням. Процедура державної реєстрації деталізована Порядком державної реєстрації генетично-модифікованих організмів джерел харчових продуктів, а також харчових продуктів, косметичних та лікарських засобів, які містять організми або отримані з їх використанням, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2009 р., № 114¹.

Міністерство аграрної політики та продовольства України здійснює такі повноваження: (1) забезпечує державну апробацію (випробовування) та державну реєстрацію створених на основі ГМО сортів сільськогосподарських рослин, порід тварин, мікробіологічних сільськогосподарських препаратів; (2) здійснює державний нагляд і контроль за дотриманням заходів біологічної і генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин і тварин при створенні, дослідженні та практичному використанні ГМО у відкритих системах на підприємствах, в установах і організаціях агропромислового комплексу незалежно від їх підпорядкування і форми власності.

Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України (1) здійснює державну реєстрацію ГМО джерел кормів, а також реєстрацію кормових добавок та ветеринарних препаратів, які містять ГМО або отриманих з їх використанням; (2) затверджує перелік кормів, кормових добавок та

¹ Офіц. вісн. України. – 2009. – № 12. – Ст. 373.

ветеринарних препаратів, у яких здійснюється контроль вмісту ГМО, та перелік відповідних методик детекції та ідентифікації ГМО; (3) здійснює моніторинг кормів, кормових добавок та ветеринарних препаратів отриманих із застосуванням ГМО, за критерієм наявності в них тільки зареєстрованих ГМО джерел.

Таким чином, в Україні започатковано формування нормативно-правової бази, спрямованої на забезпечення ефективної правової регламентації дозвільної діяльності, контролю та нагляду за дотриманням вимог у сфері забезпечення біологічної та генетичної безпеки при виробництві сільськогосподарської продукції та продуктів харчування.

4.3. Правове регулювання відносин у сфері цукробуряківництва в аспекті забезпечення продовольчої безпеки

Цукробуряківництво існує в світі вже багато століть. Ще воїни Олександра Македонського в IV столітті до н.е., здійснюючи походи в Індію, вживали цю солодку рослину в своєму харчуванні. Сировиною для отримання цукру виступає цукрова тростина, яка має листя і порожнє стебло з солодким соком. Саме з цього соку і виробляється цукор. Буряки, як цукрова сировина, теж відомі дуже давно. Ще в Древньому Вавилоні за 1,5 тисячі років до н.е. вирощувалась ця культура.

Історично склалося так, що цукор виробляли не тільки з вищеназваної сировини, а і з кленового соку, цукрового сорго та інших джерел. Наприкінці XVII ст. цукор отримали із цукрових буряків в лабораторних умовах. Ця подія стала початком виробництва цукру на промисловому рівні.

Першим нормативним актом, регулюючим цукробуряківницьке виробництво в Україні, став Указ Петра I від 14 березня 1718 року, котрий закріплював питання створення цукрозаводу, надання пільг по ввозу сировини із-за кордону та безмитної торгівлі виробленим солодким продуктом. З розвитком цукробуряківницької галузі України в цій сфері

почала займати провідні позиції зважаючи на сприятливі кліматичні умовами, родючі землі, велику кількість робочої сили. Про це свідчать такі дані: у Російській імперії в середині VIII ст. діяли майже 450 цукро заводів, з них понад 250 – на території сучасної України.

Зважаючи на важливість виробництва цукру та його значення у забезпеченні продовольчої безпеки країни, за різні часи було прийнято низку нормативних актів із регулювання відносин у сфері цукробуряківництва. Назвемо найважливіші: Декрети «Про націоналізацію цукрових заводів» від 16 січня 1919 року, «Про управління цукровою промисловістю» від 4 лютого 1919 року, «Про заходи до поширення і розвитку культури цукрового буряку» від 3 вересня 1922 року, «Про контрактацію продуктів сільського господарства», постанова ЦВК та РНК СРСР «Про визнання контрактаційних договорів, які мають силу закону і про відповідальність за порушення цих договорів» від 21 жовтня 1935 року, постанова Ради Міністрів СРСР «Про договори контрактації сільськогосподарської продукції» від 4 січня 1966 року, постанова Кабінету Міністрів України «Про додаткові заходи матеріального стимулювання виробників цукрових буряків і цукру в 1992 році» від 26 березня 1992 р., № 158¹, постанова Кабінету Міністрів України «Про деякі питання державного регулювання виробництва і реалізації цукру» від 2 червня 2000 р., № 868², Закон України «Про державне регулювання виробництва та реалізації цукру» від 17 червня 1999 р., № 758-XIV³.

Закон України «Про державне регулювання виробництва та реалізацію цукру» став правовою базою для розвитку в нашій державі бурякоцукрового виробництва. Регулювання відповідних відносин на законодавчому рівні свідчить про те, що Україна приділяє значну увагу розвитку цієї галузі сільськогосподарського виробництва. Адже саме в нашій країні склалися вигідні природно-кліматичні умови для розвитку та існування бурякоцукрового комплексу, до якого входять господарства з вирощування

¹ Урядовий кур'єр. – 1992. – № 14.

² Офіц. вісн. України. – 2000. – № 23. – Ст. 937.

³ Відом. Верховн. Ради України. – 1999. – № 32. – Ст. 268.

цукрових буряків, підприємства, що переробляють їх на цукор і здійснюють його подальшу реалізацію. Речовини (бадилля, жом, меляса), що залишаються після переробки буряків, використовуються для різних технологічних та кормових цілей. Вирощування цукрових буряків є вигідним, високорентабельним виробництвом, але для цього необхідні відповідні капіталовкладення, а у нинішній ситуації не кожен аграрний товаровиробник може собі це дозволити в зв'язку з відсутністю грошових коштів. Отже, сьогодні вкрай важлива державна підтримка буряківництва (дотації, субсидії тощо). Досить важливим є інвестування цієї сфери сільськогосподарського виробництва, якого в сучасних умовах фактично не існує.

Внаслідок цього протягом останніх років вітчизняне виробництво цукру зменшилося майже втричі і, відповідно, скоротилися площі під посівами цукрових буряків. Не сприяє розвитку бурякоцукрової галузі і ввезення в Україну значно дешевшого тростинного цукру-сирцю.

У преамбулі Закону України «Про державне регулювання виробництва та реалізації цукру» зазначається, що цей нормативний акт закріплює економічні, правові, організаційні засади державної політики із виробництва і реалізації цукру. Для визначення сфери застосування цього закону в ст. 1 закріплені основні терміни, що використовуються в його тексті. Це такі категорії, як «бурякоцукровий комплекс», «квота «А» (поставка цукру на внутрішній ринок)», «мінімальна ціна на цукрові буряки», «роздрібна торгівля цукром», «оптова торгівля цукром». Законом визначені обсяги виробництва цукру для постачання на внутрішній ринок держави: вони обмежуються квотою «А», граничні розміри якої щорічно затверджує Кабінет Міністрів України. Обсяги виробництва цукру в межах квоти «А» розподіляються між цукровими заводами на конкурсних засадах центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної аграрної політики, тобто Міністерством аграрної політики та продовольства України. Обсяги вирощування цукрових буряків для

виробництва цукру в межах цієї квоти визначаються щорічно названим Міністерством і розподіляються обласними та районними державними адміністраціями на конкурсних умовах.

Вищеназаний Закон регламентує відносини з державного регулювання реалізації цукру. Так, ст. 3 Закону визначено, що роздрібна торгівля цукром може здійснюватись виключно особами зареєстрованими як суб'єкти підприємницької діяльності в порядку, встановленому чинним законодавством України. Для забезпечення стабільності в насиченості потреб внутрішнього ринку цукром на протязі календарного року, для усунення значних сезонних коливань цін на цей продукт встановлюються кварталні та місячні обсяги реалізації цукру. Облік операцій щодо реалізації цукру за квотою «А» здійснюється за порядком, визначеним Кабінетом Міністрів України. Ввезення цукру фізичними особами в Україну дозволяється лише в обсягах, необхідних для власного споживання. Граничні розміри встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Всі заходи щодо регулювання виробництва і реалізації цукру визначаються Кабінетом Міністрів України. Здійснюють же їх уповноважені Кабінетом Міністрів України органи з подальшою державною реєстрацією цих рішень у встановленому законодавством порядку, і вони є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами підприємницької діяльності.

Так, на виконання приписів ст. 3-1 розглядуваного Закону, якою визначено, що декларування наявності цукру є обов'язковим для всіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форми власності, які виробляють цукор і зберігають його для подальшої реалізації, здійснюють оптову чи роздрібну торгівлю цукром, порядок такого декларування визначено постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2011 р., № 851¹. Так, суб'єкти господарювання складають декларацію про наявні обсяги цукру (далі - декларація) за встановленою формою у двох примірниках, один з яких подають щомісяця до 5 числа територіальним

¹ Офіц. вісн. України. – 2011. – № 61. – Ст. 2437.

органам Державної інспекції сільського господарства України за місцем зберігання цукру. Строк зберігання декларації становить три роки. Територіальні органи Держсільгоспінспекції: (а) подають у п'ятиденний строк зведену інформацію про наявні обсяги цукру за формою згідно з Держсільгоспінспекції, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністраціям; (б) дають роз'яснення щодо заповнення декларацій та ведуть їх облік.

Важливе значення мають питання закупівлі цукру для забезпечення державних потреб. Про це свідчить закріплення їх в Законі України «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру» (ст. 5). Щорічно Кабінет Міністрів України визначає обсяги закупівлі цукру для задоволення внутрішніх державних потреб, а здійснюють їх підприємства, уповноважені Кабінетом Міністрів України. Така закупівля проводиться на умовах попереднього фінансування затрат виробників цукрових буряків та цукру в межах мінімальних цін на відповідну продукцію з боку держави. При цьому може проводитися і державне матеріально-технічне забезпечення виробників цукру та цукрових буряків.

На законодавчому рівні закріплюється порядок формування цін на цукрові буряки та цукор. Мінімальна ціна на цукрові буряки, що вирощуються для виробництва цукру за квотою «А», мінімальна ціна на цукор квоти «А» визначаються кожного року до 1 січня поточного року із застосуванням щомісячної інфляції Кабінетом Міністрів України за пропозицією Міністерства аграрної політики та продовольства України, враховуючи базисну цукристість. Мінімальна ціна повинна забезпечувати прибутковість цієї галузі сільськогосподарського виробництва, а Кабінет Міністрів України на протязі маркетингового року має право вносити зміни стосовно рівня мінімальних цін згідно з пропозицією Міністерства аграрної політики та продовольства України у випадках зміни кон'юнктури ринку.

На розвиток Закону України «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру» постанова Кабінету Міністрів України «Про деякі питання

державного регулювання виробництва і реалізації цукру» від 2 червня 2000 р., № 868 регулює питання квотування поставки цукру на внутрішній ринок і за міжнародними договорами. Зокрема, затверджене Положення про порядок формування квот поставки цукру на внутрішній ринок і за міжнародними договорами, визначення мінімальних цін на цукрові буряки та цукор.

Розподіл обсягів виробництва цукру між цукровими заводами здійснює Міністерство аграрної політики та продовольства України на конкурсних засадах, враховуючи встановлені Кабінетом Міністрів України граничні розміри квот, подані заявки, пропозиції обласних асоціацій цукрової промисловості. Обласні і районні державні адміністрації, виходячи з доведених цукровим заводам обсягів виробництва цукру, розподіляють між бурякосіючими сільськогосподарськими підприємствами об'єми вирощування цукрових буряків для виробництва цукру в межах квоти «А».

Згідно із ст. 181 Господарського кодексу України відносини між цукровими заводами, бурякосіючими господарствами та всіма іншими суб'єктами цукробуряківницького комплексу будуються на основі господарських договорів. Це можуть бути договори з вирощування цукрових буряків, транспортування їх на цукрові заводи, переробки на цукор, реалізації цукру. Подібний договір є документом, який підписується сторонами, скріплюється печаткою. Отримавши проект договору, погодившись з його умовами, одна сторона його оформлює і повертає один примірник у двадцятиденний строк іншій стороні. Коли мають місце деякі заперечення з окремих позицій, сторона, у якій знаходиться проект договору, складає протокол розбіжностей, робить застереження у договорі і протягом двадцяти днів відсилає іншій стороні підписаний договір і два примірники протоколу розбіжностей. Сторона, що отримала протокол розбіжностей до договору, на протязі двадцяти днів розглядає його, в цей же період часу приймає заходи щодо врегулювання розбіжностей з другою стороною, включає в договір всі прийняті пропозиції, а нерегульовані розбіжності

передає за згодою другої сторони в суд. У випадку недосягнення сторонами згоди з усіх умов такого договору, він вважається неукладеним.

Слід зазначити, що реалізація цукру здійснюється за такими договорами: договір контрактації, договір купівлі-продажу, договір комісії, договір міни. Провідна роль тут належить договору контрактації. Основні його положення закріплені у ст. 272 Господарського кодексу України і ст. 713 Цивільного кодексу України, в яких цей договір визначається як такий, за яким виробник сільськогосподарської продукції зобов'язується передати заготівельному, закупівельному, переробному підприємству, організації (контрактанту) виготовлену ним продукцію в строки, в асортименті, кількості, передбачених договором, а контрактант зобов'язується сприяти виробникові у виробництві цієї продукції, прийняти і оплатити її вартість. В договорі контрактації повинні міститися такі умови: види або асортимент продукції, граничні допустимі норми шкідливих речовин у продукції, державні стандарти, технічні умови, кількість продукції, яка здається контрактанту виробником, ціна, порядок, умови доставки, строки здачі-приймки виробленої продукції, зобов'язання контрактанта з надання допомоги в організації виробництва сільськогосподарської продукції, транспортування її на приймальні пункти, майнова відповідальність сторін в разі невиконання умов договору, а також інші умови, передбачені договором.

Для однозначного врегулювання основних умов договору контрактації важливе значення мав би Типовий договір контрактації сільськогосподарської продукції. Частина 4 ст. 179 Господарського кодексу України зазначає, що при укладенні господарських договорів зміст договору може визначатися на основі Типового договору, затвердженого Кабінетом Міністрів України, або іншим органом державної влади. Але на жаль до теперішнього часу такі Типові договори контрактації сільськогосподарської продукції не затверджені.

Предметом договору контрактації охоплюється особливий вид продукції, що тягне відповідні особливості його умов. Це порядок доставки сільськогосподарської продукції до приймальних пунктів підприємств, визначення спеціального місця прийомки продукції (в договорі контрактації цукрових буряків – бурякоприймальний пункт при цукровому заводі), умов прийомки неякісної продукції, а також продукції, виробленої у обсязі більшому, ніж обумовлено договором.

Торкаючись договірних відносин в цукробуряківництві, необхідно окремо зупинитись на характеристиці учасників зазначених відносин. До їх складу перш за все відносяться бурякосіючі господарства та цукрові заводи. Бурякосіючими господарствами можуть виступати фермерські господарства, сільськогосподарські кооперативи, державні і комунальні сільськогосподарські підприємства, приватно-орендні колективи, акціонерні товариства, товариства з обмеженою відповідальністю ті інші суб'єкти господарювання, що займаються вирощуванням цукрових буряків. Щодо цукрових заводів, то таким підприємством може вважатися той суб'єкт господарювання, який дотримується технології переробки цукросировини на цукор, а кінцевим результатом його роботи є отримання цукру. У складі цукрозаводу обов'язково функціонує бурякоприймальний пункт, розташований безпосередньо на території цукрозаводу, або на території, де вирощуються цукрові буряки. Для визначення якості цукрових буряків (цукристості) у складі цукрового заводу як структурний підрозділ повинна діяти лабораторія з проведення відповідних лабораторних аналізів.

Видається, що для покращення правового регулювання відносин між всіма сторонами договору контрактації сільськогосподарської продукції доцільно застосовувати Положення про порядок укладання і виконання договорів контрактації сільськогосподарської продукції. За радянських часів таке положення було затверджене наказом Держагропрому СРСР 15 квітня 1987 року. Воно регулювало відносини між заготівельними, переробними, іншими підприємствами, здійснюючими закупівлю сільськогосподарської

продукції, а також радгоспами, колгоспами, іншими сільськогосподарськими підприємствами.

За недотримання строків здачі сільськогосподарської продукції виробник сільськогосподарської продукції згідно зі ст. 274 Господарського кодексу України повинен сплатити контрактанту неустойку в розмірі, визначеному договором. При несвоєчасній підготовці сільськогосподарської продукції до здачі-приймки і непопередженні про це контрактанта, виробник зобов'язаний відшкодувати контрактанту завдані такими діями збитки. В свою чергу контрактант за недотримання зобов'язань щодо приймки сільськогосподарської продукції безпосередньо у виробника, при відмові від приймки продукції, доставленої товаровиробником в строки і в порядку передбаченому договором, контрактант повинен сплатити товаровиробнику штраф в розмірі 5% вартості неприйнятої продукції з урахуванням знижок і надбавок, а також відшкодувати збитки за продукцію, що швидко псується, виходячи з повної її вартості. Сторони договору контрактації мають право самостійно встановлювати інші санкції за невиконання або неналежне виконання зобов'язань за договором контрактації сільськогосподарської продукції. При реалізації сільськогосподарської продукції, окрім договору контрактації цукрових буряків, можуть застосовуватись різноманітні договори, в тому числі й договір купівлі-продажу.

Так, ст. 655 Цивільного кодексу України регулює порядок купівлі-продажу сільськогосподарської продукції. За таким договором одна сторона (продавець) передає або бере зобов'язання передати майно (товар) у власність другій стороні (покупцеві), а останній приймає або бере зобов'язання прийняти майно (товар) і оплатити його вартість. Предметом подібного договору може бути як наявний товар, так і той що буде набутий або придбаний продавцем у майбутньому.

При регулюванні відносин в цукробуряківницькій галузі може застосовуватись і договір поставки. Зокрема, ч. 1 ст. 713 Цивільного кодексу

України, ч. 1 ст. 264 Господарського кодексу України регламентують, що за договором поставки одна сторона-постачальник зобов'язується передати (поставити) у визначені терміни другій стороні-покупцеві товар, а покупець бере на себе зобов'язання прийняти зазначений товар і оплатити його вартість. Сторони такого договору – це лише суб'єкти господарювання. Договір поставки повинен містити положення про предмет, кількість, асортимент поставки продукції, строки і порядок поставки, якість і комплектність товарів, що підлягають поставці. В практиці господарювання суб'єктів АПК використовується і договір міни.

Сутність договору міни полягає в тому, що сторони беруть на себе зобов'язання з передачі у власність відповідного товару в обмін на інший товар. Сторони договору міни є продавцями того товару, який передається в обмін і покупцями товару, що одержується взамін. Договір може встановлювати обмін майна на роботи або послуги. Згідно із ст. 293 Господарського кодексу України та ст. ст. 715, 716 Цивільного кодексу України правове регулювання відносин, що виникають при викладанні договору міни, здійснюється загальними положеннями про договори купівлі-продажу, поставки, контрактації. Застосування договору міни в цукробуряківській галузі є нехарактерним і може мати місце лише у випадках обміну цукру на інші товари, необхідні для використанні в цукровиробничій промисловості.

Згідно зі ст. 1011 Цивільного кодексу України за договором комісії одна сторона (комісіонер) бере на себе зобов'язання за дорученням другої сторони (комітента) за відповідну плату здійснити один або кілька правочинів від свого імені за рахунок комітента. Знов-таки, слід зазначити, що договір комісії не є характерним для застосуванні в цукробуряківницькій галузі.

Важлива роль в правовому регулюванні цукробуряківницької галузі сільського господарства належить Типовим умовам господарських договорів між цукровими заводами, бурякосіючими господарствами, іншими

суб'єктами бурякоцукрового комплексу незалежно від форми власності, які виробляють цукор квоти «А», затвердженим наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 13 травня 2005 р., № 201¹. Цей документ визначає предмет договору, його сторони, терміни і порядок доставки цукрових буряків, порядок продажу, здійснення взаєморозрахунків за сировину, контроль кількості та якості цукрових буряків, відповідальність сторін, порядок продажу цукру, жому, меляси.

Відповідне значення в чіткому та злагодженому функціонуванні цукробуряківницького комплексу має стандартизація. Перш за все необхідно назвати національний стандарт України ДСТУ 4224: 2006 «Коренеплоди цукрових буряків для промислового перероблення. Технічні умови», затверджений наказом Держспоживстандарту України від 26 червня 2006 р., № 177, ДСТУ 2292 – (ГОСТ 22617.2-94) «Насіння цукрових буряків. Методи визначення схожості та доброякісності», ДСТУ 5082: 2008 «Буряки цукрові. Методи визначення насінневої інфекції», ДСТУ 5085:2008 «Буряки цукрові. Солома пшениці озимої як органічне добриво. Технічні умови», ДСТУ 5086:2008 «Буряки цукрові. Показники ґрунтової діагностики азотного живлення та методи їх визначення», ДСТУ 5087:2008 «Буряки цукрові. Пересадне насінництво. Методи контролювання якості розсади», ДСТУ 5088: 2008 «Буряки цукрові. Методи визначення ефективності дії інсектицидів», ДСТУ 5089: 2008 «Буряки цукрові. Показники якості вирощування насінників безвисадковим методом», затверджені наказом Держспоживстандарту від 26 листопада 2008 р., № 424; ДСТУ 6052: 2008 «Буряки цукрові. Методи визначення ефективності дії гербіцидів на бур'яни», ДСТУ 6053: 2008 «Буряки цукрові. Садіння коренеплодів маточних. Показники якості та методи їх визначення», ДСТУ 6054:2008 «Буряки цукрові. Сівба. Показники якості та методи їх контролювання», ДСТУ 6055: 2008 «Буряки цукрові. Методи отримання розсади клональним мікророзмноженням», ДСТУ 6057:2008 «Буряки цукрові. Методи визначення

¹ Офіц. вісн. України. – 2005. – № 30. – Ст. 1842.

шкідливості бурякової нематоди», ДСТУ 6059:2008 «Буряки цукрові. Методи визначення ефективності дії фунгіцидів проти хвороб та інсектицидів проти шкідників після обприскування», затверджені наказом Держспоживстандарту від 26 грудня 2008 р., № 507; ДСТУ 7002: 2009 «Буряки цукрові поліплоїдні. Насіння. Методи визначення однорідності та стабільності за ступенем плоїдності», затверджений наказом Держспоживстандарту від 19 березня 2009 р., № 115.

Для виробництва цукру отримання якісної сировини цукрової завод забезпечує завдяки дотриманню технології вирощування цукрових буряків, періодично проводить аналізи якості сировини, відбираючи декілька разів за період вирощування буряків їх проби, забезпечує прийом, розвантаження, якісну технологію зберігання буряків, надає виробнику якісне насіння, проводить оплату кондиційної сировини.

Держава здійснює заходи щодо захисту вітчизняних товаровиробників від ввезення цукру із-за кордону. Законом України «Про встановлення тарифної квоти на ввезення в Україну цукру-сирцю з тростини» від 30 листопада 2006 р., № 404-V¹, постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку розподілу тарифної квоти на ввезення в Україну цукру-сирцю з тростини» від 12 листопада 2008 р., № 1002² визначені обсяги ввозу продукту та ставки ввізного мита.

Щорічно тарифна квота на ввезення в Україну з 1 січня по 31 грудня цукру-сирцю з тростини складає 260 тонн. Кабінет Міністрів України визначає порядок розподілу цієї квоти, використання кінцевого продукту переробки цукру-сирцю з тростини в межах зазначеної тарифної квоти. А з урахуванням того, що наша держава в 2008 році вступила до Світової організації торгівлі, необхідно тепер дотримуватися основних норм і принципів СОТ.

¹ Відом. Верховн. Ради України. – 2007. – № 4. – Ст. 39.

² Офіц. вісн. України. – 2008. – № 89. – Ст. 2976.

Згідно зі статтею 1 вищезазначеного Закону фізичні особи мають право ввозити в Україну цукор лише в обсягах, необхідних для власного споживання. Допустимі розміри ввезення цукру такими особами визначені постановою Кабінету Міністрів України «Про обсяги та порядок ввезення громадянами на митну територію України харчових продуктів для власного споживання» від 21 травня 2012 р., № 434¹. Відповідно до цієї постанови Кабінету Міністрів України, громадяни можуть ввозити на митну територію України харчові продукти для власного споживання на загальну суму, яка не перевищує еквівалент 200 євро на одну особу, в таких обсягах: (а) в упаковці виробника, призначені для роздрібної торгівлі, - у кількості не більше ніж одна упаковка або загальною масою, яка не перевищує 2 кілограмів, кожного найменування на одну особу; (б) без упаковки - у кількості, що не перевищує 2 кілограмів кожного найменування на одну особу; (в) без упаковки - неподільного продукту, готового до безпосереднього вживання, у кількості не більше ніж по одному найменуванню на одну особу.

Виходячи з вищезазначеного, можна зробити висновок, що вітчизняне законодавство містить відповідні норми щодо державного регулювання цукробуряківницького комплексу. Але в даний час ця галузь виробництва опинилася в скрутному становищі. Для покращення її роботи необхідно:

- надати державну підтримку цій галузі шляхом інвестування, кредитування, дотацій, субсидій, компенсаційних виплат, впровадження податкових пільг, адекватної цінової політики;

- створити відповідні умови для забезпечення сільськогосподарських підприємств, що займаються буряківництвом, високоякісним насінням цукрових буряків, сільськогосподарською технікою та обладнанням, переобладнанням та модернізацією цукрових заводів, прогресивною соціальною інфраструктурою, яка б передбачала існування на селі умов життя, рівнозначних міським;

- встановити та підтримувати мінімальні ціни на цукор;

¹ Офіц. вісн. України. – 2012. – № 40. – Ст. 1529.

- здійснити відповідні заходи щодо зниження собівартості вирощування цукрових буряків та виробництва цукру;

- створити умови для того, щоб вітчизняна продукція стала конкурентоспроможною на міжнародному ринку. Для цього необхідно покращити якість цукру шляхом приведення до технічних регламентів ЄС вітчизняних стандартів, що регулюють якість цукру. А саме: ДСТУ 2316-93 (ГОСТ 2194) «Цукор-пісок (технічні умови)», що регулює органолептичні, фізико-хімічні показники, показники щодо маркірування, пакування, зберігання і транспортування; ДСТУ 2317-93 (ГОСТ 1257 4-93) «Цукор-пісок. Цукор-рафінад. Методи визначення золи»; ДСТУ 2567-94 «Цукрове виробництво. Терміни та визначення»; ДСТУ 3357-96 «Цукор рідкий. Технічні умови»; ДСТУ 3697 (ГОСТ 12570-98) «Цукор. Методи визначення вологості та сухих речовин»; ДСТУ 3661-97 (ГОСТ 12571-98) «Цукор. Методи визначення сахарози»; ДСТУ 38-24-98 (ГОСТ 12569-99) «Цукор. Правила прийомки та відбору проб»; ГОСТ 12576-89 «Цукор. Методи визначення зовнішнього виду, запаху, смаку і чистоти розчину».

На жаль сьогодні вітчизняна сільськогосподарська продукція у багатьох випадках не може конкурувати з подібною продукцією, виробленою в інших країнах, оскільки вона не повністю відповідає європейським стандартам. Зарубіжні країни, особливо в умовах СОТ, мають можливість легко наповнити наш аграрний ринок дешевою, більш якісною продукцією. У зв'язку із цим вітчизняне аграрне законодавство необхідно привести у відповідність до Угоди про сільське господарство в рамках Уругвайського раунду (1994 р.), що була прийнята згідно з принципами і правилами Генеральної угоди про тарифи і торгівлю 1948 року (ГАТТ), переглянутими в процесі торгівельних переговорів 1986–1994 років, під час яких і прийняли окрему Угоду для сільського господарства.

Спільний ринок цукру ЄС існує понад сорок років. За цей час країни ЄС стали провідними виробниками даного продукту. Першим нормативним актом, що регулював роботу спільного ринку цукру ЄС, був Регламент Ради

ЄС від 21 лютого 1967 року. Головне положення, яке в ньому закріплювалось – це постачання продукту на ринок цукру лише власного виробництва, гарантування аграрним виробникам належних прибутків за рахунок підвищення цін, відповідний захист від конкуренції з боку інших держав шляхом встановлення мита на імпорт.

Становлення та розвиток Співтовариства суттєво впливало і на існування спільного ринку цукру, до якого поступово приєднувалися нові держави. Це сприяло надходженню на цукровий ринок ЄС додаткової кількості цукру, що давало можливість створювати необхідну для експорту відповідну кількість цукру.

Сприятливі умови розвитку ринку цукру стали одним із чинників для перевищення попиту на цей продукт на внутрішньому ринку. Така ситуація призвела до необхідності реформування цієї галузі: знизилися ціни на цукрові буряки та цукор, почала здійснюватися реструктуризація цукрових заводів, підтримувалися підприємства, що виробляли цукор для хімічних та фармацевтичних потреб. Такі заходи дали змогу зменшити виробництво цукру в ЄС. Рада ЄС у Регламенті від 22 жовтня 2007 року встановила чіткий порядок укладання контрактів та угод на поставку цукрових буряків, зобов'язавши визначати в контрактах квоти, в рамках яких вироблятиметься цукор, а також термін його постачання.

У контрактах закріплюються вимоги до якості цукру. Вони повинні відповідати показникам, визначеним Регламентом Ради ЄС від 31 липня 2008 року, а саме: мати відповідний рівень важких металів (свинцю, миш'яку), патогенних мікроорганізмів, залишків агрохімікатів, пестицидів, генетично модифікованих організмів. Особливим має бути ставлення до продукції, виробленої з використанням генетично модифікованих організмів. Ця цукрова продукція не повинна вводити в оману споживачів, чинити шкідливий вплив на здоров'я споживачів, здоров'я тварин, а також мати спеціальне маркірування та відповідний дозвіл на її ввезення на ринок.

Виготовлений цукор має бути придатним до продажу на ринку, сипучим, сухим, не перевищувати встановлених показників вологості.

Вищезазначене свідчить про те, що країни ЄС роблять все для того, щоб ринок цукру функціонував стабільно й забезпечував потреби споживачів.

Наша держава пройшла відповідний шлях у міжнародні ринкові відносини. Здійснено конкретні заходи стосовно адаптації чинного законодавства України до законодавства ЄС. На законодавчому рівні закріплено створення необхідної ринкової інфраструктури, стандартів міжнародних ринкових зв'язків, забезпечення виробництва конкурентоспроможної сільськогосподарської продукції. Такі дії з боку держави в цукробуряківництві повинні мати більш виразний характер, адже такий продукт харчування як цукор займає важливе місце у гарантуванні продовольчої безпеки України.

4.4. Організаційно-правові питання розвитку овочівництва

Необхідність забезпечення продовольчої безпеки України вимагає підтримання відповідного рівня продовольчого самозабезпечення, що передбачає використання державної підтримки вітчизняних виробників сільськогосподарської продукції та вжиття заходів контролю імпортової продукції з метою захисту власних виробників від іноземної конкуренції. Надійність забезпечення продовольчої безпеки полягає як у достатньому самозабезпеченні продуктами харчування, так і в наявності коштів для їх імпорту в необхідних обсягах за умов мінімальної потенційної вразливості продовольчого забезпечення населення в разі виникнення ускладнень з імпортом продовольства (відсутність коштів, зростання цін, ембарго тощо).

Одним з найважливіших завдань в аспекті забезпечення продовольчої безпеки України є збільшення виробництва високоякісної продукції, що дозволить у повній мірі задовольнити потреби населення у продовольчих

товарах, в тому числі і овочів. Серед продуктів харчування особливу і досить важливу роль відіграють овочі – незамінні продукти харчування, багаті на вітаміни і мінеральні елементи.

Овочева продукція, що є джерелом незамінних вітамінізованих продуктів, має високу трудомісткість її вирощування і велику залежність від природно-кліматичних та погодних умов вирощування. Через низьку купівельну спроможність населення попит на овочі на вітчизняному ринку має регресивні тенденції.

Овочівництво є однією з провідних галузей сільського господарства південних регіонів України. Сприятливі ґрунтово-кліматичні передумови та родючі землі сприяють розвитку овочівництва, одержанню врожаїв в обсягах, достатніх для забезпечення внутрішніх потреб і формування експортного потенціалу. Україна входить у першу десятку світових лідерів за валовим виробництвом овочевої і баштанної продукції, а у розрахунку на душу населення займає дев'яте місце у світі. Проте серед 20-ти передових країн світу Україна посідає 18-те місце за рівнем урожайності овочів, яка у 2010-2011 роках пересічно становило 17-20 тонн із гектара¹.

Найвищою врожайністю із-поміж основних овочевих культур характеризуються капуста (20-22 т/га), помідори (18-20 т/га) та столові буряки (17-19 т/га). При цьому зауважимо, що генетичний потенціал вітчизняних сортів та гібридів використовується менш ніж на 50%². Тобто Україна має значні резерви у розвитку овочівництва.

Загальна посівна площа під овоче-баштанними культурами в Україні протягом останніх 5 років стабілізувалась на рівні 460-470 тис. га. Найбільш площі посівів зосереджені у Дніпропетровській (30,5 тис. га), Одеській (29,9 тис. га) та Херсонській (28,9 тис. га) областях. Замикають групу областей з найменшими показниками площ, із яких зібрано урожай овочів,

¹ Сільське господарство України: стат. збірник / Державна служба статистики України. – К.: ІВ у Держкомстату України, 2011. – С. 331.

² Витанов А. Овочівництво України / А. Витанов // Овощеводство. Украинский журнал для профессионалов. – 2011. – №12. – С.24-26.

Сумська (9,2 тис. га), Харківська та Івано-Франківська (по 9,7 тис. га) і Житомирська (9,9 тис. га) області¹.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 травня 2011 р., №475-р² затверджено «План першочергових заходів з розвитку виробництва продукції овочівництва» згідно якого планується розробити регіональні програми розвитку овочівництва до 2020 року; передбачити збільшення площі під овочеві культури; сприяти залучення інвестицій у розвиток овочівництва; відновлення інфраструктури зберігання овочів та інші заходи.

Науково-обґрунтована норма споживання овочів на одну особу в Україні на рік становить 161 кг, з яких 25-30% має споживатися в свіжому вигляді, решта має бути переробленою і закладеною на тривале зберігання. На сучасному етапі розвитку спостерігається стійка тенденція зростання попиту на цю продукцію як із боку населення (у свіжому вигляді), так із боку переробних підприємств. Останнє пояснюється зміною потреб та цінностей споживачів, а також їх бажанням вести здоровий спосіб життя й відповідно споживати більше овочів, а також збільшенням інвестицій у харчову промисловість, зокрема в переробку овочів. Все це потребує відродження існуючих переробних підприємств, що повинні освоїти випуск конкурентоспроможної продукції з використанням сучасного пакування і оформлення.

Перехід овочівництва до ринкових умов супроводжується зменшенням виробництва овочів у сільськогосподарських підприємствах та збільшенням його у населення, де сконцентровано близько 90% такого виробництва овочів. Якщо у 1990-х роках сільськогосподарськими підприємствами вироблялося 71% овочевої продукції, а 29% – населенням, в 2000-2011 роках тенденція змінилася на протилежну. Населенням вирощується до 90% овочів (6,8-7,1 млн. тонн) та до 10% (0,9-1,1 млн. тонн) – сільськогосподарськими

¹ Ученые записки Таврического Национального университета им. В.И. Вернадского / Серия «География». Том 25. – 2012. – С.38-48.

² План першочергових заходів з розвитку виробництва продукції овочівництва: завт. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 травня 2011 р. №475-р // Урядовий кур'єр – 2011. – № 120.

підприємствами. При цьому біля 30% вирощених овочів через відсутність овочесховищ та переробних потужностей втрачається під час зберігання.

У зв'язку із зростанням обсягів виробництва овочевої продукції в особистих господарствах населення та з метою створення належних умов для розвитку цього сектора аграрного виробництва необхідно прискорити приватизацію земельних ділянок, розширити випуск малогабаритної техніки та опрацювати технології вирощування овочів на малих площах. На основі кооперації майнових та земельних паїв доцільно створювати обслуговуючі кооперативи та інтегровані формування, які мають займатися матеріально-технічним забезпеченням товаровиробників, заготівлею, зберіганням, переробкою і збутом продукції. Слід надати селянину можливість реалізовувати вирощену продукцію в будь-яку пору року у найзручніший і найвигідніший спосіб.

Після переходу сільського господарства України на ринкові відносини у торгівлі овочевою продукцією відбулися значні зміни. Скасування державного замовлення й призупинення з об'єктивних причин роботи заготівельної мережі споживчої кооперації зумовили різке зменшення обсягів виробництва та продажу продукції овочівництва великим спеціалізованим підприємствам.

Для збільшення виробництва, розширення асортименту та покращання якості овочевої продукції в господарствах усіх форм власності необхідно чітко дотримуватися сучасних технологій вирощування овочевих культур, використовувати екологічнобезпечні системи захисту рослин та удобрення, механізувати трудомісткі процеси, забезпечити організації ринку овочевої продукції. Природно-кліматичні умови і ґрунти України досить сприятливі для вирощування всіх видів овочевих сортів культур. Так, постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансування заходів із захисту, відтворення та підвищення родючості ґрунтів» від 2 березня 2011 р.,

№180¹ передбачена державна компенсація витрат суб'єктам господарювання, які займаються виробництвом сільськогосподарської продукції, пов'язаних із здійсненням заходів з вапнування дуже сильних та сильно кислих ґрунтів.

Окрім якості ґрунтів, на підвищення урожайності та збільшення виробництва овочевої продукції значний вплив матимуть такі фактори:

- внесення науково-обґрунтованих доз органічних і мінеральних добрив, на основі дотримання співвідношення елементів живлення;

- використання насіння високопродуктивних районованих сортів і гібридів високих репродукцій, а також підвищення реалізації потенціалу сорту шляхом передпосівної підготовки насіння та створення відповідних умов вегетуючим рослинам для формування урожаю;

- забезпечення комплексного захисту овочевих культур від хвороб, шкідників та бур'янів з урахуванням санітарного стану посіву, дотриманням строків проведення профілактичних обробок проти хвороб та шкідників;

- застосування для вирощування овочевих культур сучасної удосконаленої сільськогосподарської техніки: сівалок точного висіву, машин для хімічного захисту рослин від хвороб, шкідників та бур'янів, машин для збирання овочів;

- розширення застосування систем органічного та крапельного зрошення при вирощуванні овочів. Так, під зрошенням в Україні знаходиться понад 2,5 млн га земель. Останні часом у Миколаївській, Київській, Херсонській областях, Автономній Республіці Крим постійно збільшуються зрошувальні площі, наслідком чого є збільшення обсягів вирощування овочів і фруктів.

В умовах, коли на приватний сектор припадає більше ніж 90% у валовому виробництві овочів, потребує вирішення комплекс питань та розробки організаційно-економічних і технічних заходів по виходу з кризи овочепродуктового виробництва, насамперед, удосконалення системи збуту овочевої продукції, розвиток нових форм господарювання і спеціалізованих

¹ Офіц. вісн. України – 2011. – № 16. – Ст. 668.

овочівницьких господарств в окремих регіонах та природно-кліматичних зонах. Також потрібно домогтися рівномірного постачання на ринок овочів протягом року у рекомендованому асортименті за рахунок підбору відповідних сортів і гібридів з різними строками дозрівання, переробки, заморожування та закладання продукції на тривале зберігання.

Висока собівартість, значні витрати на реалізацію і порівняно низькі ціни на овочеву продукцію стали причиною збитковості виробництва овочів у господарствах суспільного сектору. Більше того, останніми роками встановилася тенденція зменшення попиту на продукти овочівництва у зв'язку зі зниженням реальних доходів населення.

Негативні чинники у реалізації овочевої продукції зумовили руйнування оптового ринку. На його місці виникають стихійні продовольчі ринки, що сприяють неорганізованій посередницькій діяльності у сфері збуту, заготівлі, зберігання продукції і привласненню посередниками значної частини прибутку, створеного в процесі виробництва. Водночас змінюються й функції сільськогосподарських підприємств. Поряд з виробництвом овочевої продукції, вони все більше вимушені займатися її реалізацією. Це призводить до відволікання капіталу і трудових ресурсів від основної господарської діяльності таких суб'єктів. Розпорошення капіталу знижує ефективність використання ресурсів, зумовлює низку інших проблем, пов'язаних зі збутом вирощеної продукції.

По суті, виникла необхідність створення умов розвитку та координації й ефективної діяльності всіх ланок ринкового процесу: виробництва, переробки, зберігання овочевої продукції, а також реалізації споживачу.

Відсутність гнучкої гарантованої системи заготівлі овочів призводить до того, що сільськогосподарські підприємства як і населення не мають можливості реалізувати вирощений урожай, а це веде до незадовільного забезпечення населення цінними продуктами харчування. Внаслідок цього щорічно значна частина вирощеного врожаю втрачається. На ринку продукції овочівництва спостерігається незбалансованість попиту і

пропозиції. Товарообмін здійснюється в основному за допомогою посередників.

У більшості випадків посередницькі організації закупають овочі по цінах в рази менше фактичних виробничих витрат. Це призводить до зниження прибутковості та рентабельності галузі та до зменшення площ посівів цих культур в сільськогосподарських підприємствах та господарствах населення.

Практично втратили свою роль плодоовочеві бази, особливо в зберіганні і системі реалізації овочевої продукції. Міські ринки стали основним каналом реалізації овочів. Водночас зберігається тенденція до сталого попиту населення на овочі і плоди, як одного з джерел надходження вітамінів для підтримання здоров'я людей в умовах подорожчання медичних послуг і підвищення цін на ліки.

Ефективність функціонування овочівництва та переробної галузі як єдиної системи значною мірою стримується внаслідок порушення партнерських відносин між сільськогосподарськими товаровиробниками, переробними та торговельними підприємствами. Прибутковість у ланцюзі «виробництво – переробка – реалізація» досягається шляхом збитковості виробничої ланки та спекулятивного ціноутворення в системі оптової і роздрібною торгівлі. Якість продукції, що доходить до споживача, часто не відповідає встановленим вимогам. В Україні тільки почалася розбудовуватися система оптової торгівлі овочами через оптові ринки сільськогосподарської продукції, де продавець гарантує збут продукції на економічно вигідних умовах. У державі діє система стихійного продажу овочів. Ланцюг «виробник – оптовий продавець – роздрібний продавець – споживач» перевантажений великою кількістю суб'єктів господарювання, що значною мірою підвищує ціни на овочеву продукцію. Доходи посередників перевищують доходи виробників майже у 1,5-2 рази. На даний час біля 30% овочів, що сьогодні реалізуються через мережу роздрібною торгівлі,

імпортується з інших держав. Обсяг виробництва власної продукції населення неможливо збільшити з таких причин:

- відсутність прямої фінансової допомоги виробництва продукції овочівництва;

- незадовільне інвестування у будівництво овочесховищ та інших об'єктів інфраструктури;

- низький рівень агротехнологій під час вирощування овочевих культур унаслідок недостатнього ресурсного та технологічного забезпечення, зокрема використання технологій, що адаптовані для окремих сортів і гібридів, точного висіву, касетної розсади, внесення мікродоз регуляторів росту та пестицидів;

- незадовільний стан зберігання виробленої продукції. Лише до 20% овочесховищ відповідають сучасним вимогам. Потреба в будівництві нових сховищ для зберігання становить в обсязі до 2 млн. тонн овочів.

Через відсутність вітчизняного машинобудування для овочівництва та переробної галузі внаслідок високих цін на іноземні аналоги сільськогосподарські товаровиробники мало використовують у вирощуванні овочевих культур нові конструкції сівалок, обприскувачів, культиваторів, машин для висаджування розсади, поливу, догляду за рослинами та збирання врожаю.

Основними причинами, що стримують нарощення обсягу виробництва овочів у закритому ґрунті та на зрошувальних землях, є високі ціни на природний газ та електроенергію, а також високі відсоткові ставки за банківськими кредитами, що унеможлиблює будівництво нових тепличних комплексів та реконструкцію діючих. Певні шляхи в цьому напрямку здійснюються. Так, постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку використання коштів, що спрямовуються на часткове відшкодування вартості будівництва нових тепличних комплексів» від 2 березня 2011 р., № 305¹ уряд передбачив державну підтримку компенсації

¹ Офіц. вісн. України. – 2011. – № 23. – Ст. 961.

будівництва тепличних комплексів з впровадженням сучасних енергозберігаючих технологій.

При реалізації овочів переробним підприємствам ціна найнижча, а найвищі ціни реалізації – на ринку. У результаті основну долю прибутку, створену зусиллями сільськогосподарських товаровиробників, отримують переробні підприємства. У той же час завантаженість переробних підприємств знизилась здебільшого до 25-35%. Основною причиною цього є нестача овочевої сировини у необхідному обсязі та асортименті. Таким чином, потужності з переробки овочів є, проте вони простоюють через недосконалий економічний механізм. Сільськогосподарським товаровиробникам стає все більш не вигідно виробництво і продаж овочів переробним підприємствам.

Нині в Україні Кабінетом Міністрів України прийнято розпорядження «Про схвалення Концепції розвитку овочівництва та переробної галузі» від 31 жовтня 2011 р. № 1120-р¹, що передбачає орієнтовний обсяг фінансування розвитку овочівництва та переробної галузі до 2015 р. в розмірі 30,8 млрд грн., з них із державного бюджету – 650 млн грн., місцевих бюджетів – 150 млн грн. Основною проблемою, на розв'язання якої спрямована Концепція, є забезпечення населення України високоякісною овочевою і баштанною продукцією.

Метою Концепції є нарощення обсягу виробництва високоякісної овочевої продукції в 2015 році до 10 млн т, забезпечення продукцією овочівництва на рік з розрахунку на одну особу в кількості, що відповідає визначеним науково обґрунтованим нормам споживання, та розвиток ринкової інфраструктури, пов'язаної із забезпеченням населення такою продукцією. Концепцію передбачається реалізувати до 2015 року.

Згідно Концепції, з боку держави овочівництву та переробній галузі повинні гарантуватися: надання фінансової підтримки для часткового відшкодування вартості будівництва нових тепличних комплексів та

¹ Офіц. вісн. України. – 2011. – № 87 – Ст. 3178.

овочесховищ; підтримка суб'єктів господарювання в овочівництві та переробній галузі, зокрема сільськогосподарських кооперативів, діяльність яких пов'язана з післязбиральною доробкою, зберіганням та реалізацією овочевої продукції і спрямована на інвестування, розроблення та виробництво інноваційних продуктів; сприяння вертикальній інтеграції з метою залучення промислового, торгового і банківського капіталу на забезпечення розвитку овочівництва та переробної галузі в сільських населених пунктах; першочергове надання земельних ділянок для будівництва овочесховищ та тепличних комплексів.

Очікується, що реалізація Концепції дасть змогу: довести обсяг виробництва овочевої продукції до 10 млн т на рік; зменшити втрати під час зберігання та частку імпорту овочевої продукції; збільшити виробництво овочів у відкритому і закритому ґрунті в сільськогосподарських підприємствах, що спеціалізуються на великотоварному промисловому виробництві; створити додатково 30-40 тис. робочих місць; зменшити затрати праці з вирощування, збору та передреалізаційної підготовки овочів на 20-30%; зекономити земельні ресурси на площі 50-60 тис. га; довести обсяг експорту вітчизняної овочевої продукції до 2,5 млн т та обсяг продукції переробної галузі до 3 млн т; здійснити будівництво нових тепличних комплексів, сучасних овочесховищ та підприємств переробної галузі насамперед поблизу обласних центрів; забезпечити в повному обсязі населення високоякісною, доступною за ціною продукцією овочівництва та переробної галузі; забезпечити переробну промисловість високоякісною овочевою сировиною в повному обсязі та асортименті шляхом створення овочевих сировинних зон; забезпечити подальший розвиток вітчизняної аграрної науки.

Фінансування розвитку овочівництва та переробної галузі до 2015 року планується здійснювати за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів у межах бюджетних призначень на відповідний рік, а також інших джерел, зокрема коштів суб'єктів господарювання. Обсяг фінансування має

уточнюватися щороку під час складання проектів державного та місцевих бюджетів на відповідний рік.

Досвід країн з розвинутою ринковою економікою засвідчує, що вони, дбаючи про власну продовольчу безпеку, застосовують державні важелі регулювання розвитку сільського господарства через надання державних кредитів, підтримки твердих цін, здійснення безпосередніх виплат тощо. Наприклад, в Європейських країнах державного регулювання зазнають 90% цін на сільськогосподарську продукцію у вигляді субсидій для підтримання фермерів й інших сільських товаровиробників у зв'язку з високими цінами на засоби виробництва. Дещо нижча частка державних субсидій у сільському господарстві США – 30%, Канаді – 45 %, Швеції – 59 %, Японії – 66 %.

Європейське Співтовариство (ЄС) надає підтримку своїм фермерам у межах Спільної аграрної політики. До її основних елементів належать фіксовані внутрішні ціни, хоча і без встановлення контролю за обсягом виробництва, а також експорт надлишкової продукції, що зумовлений такими цінами.

Країни, що розвиваються, здебільшого провадять сільськогосподарську політику, протилежну тій, якої дотримуються США і ЄС. Замість субсидування та підтримання виробників, вони переважно субсидують споживачів, що завдає шкоди виробникам. Така політика поширена, зокрема, серед країн Африки, Азії та Латинської Америки.

Світові тенденції безпеки продуктів харчування потребують уваги до всього технологічного циклу, а не лише до якості кінцевого продукту. У світі зростає попит на екологічну чисту продукцію сільськогосподарського господарства. Україна має значні конкурентні переваги – родючі чорноземи, незначні обсяги внесення у ґрунти мінеральних добрив, гербіцидів, хімікатів та ін.

Проведене дослідження дозволяє підсумувати, що вирішити проблему продовольчої безпеки неможливо без застосування передових технологій, розвитку фермерських господарств, ефективних технологій виробництва,

збирання, збереження та переробки врожаю, використання нових форм маркетингу, переходу до нових методів управління, залучення передових зарубіжних технологій, створення ефективної системи підготовки та перепідготовки кадрів. Необхідно розробити і здійснювати стратегію, спрямовану на створення ефективної системи агробізнесу, яка б включала і приватні господарства, і корпоративні агропромислові об'єднання і нові форми фермерських кооперативів.

Враховуючи специфіку овочівництва, державна підтримка повинна надаватися сільськогосподарським товаровиробникам через прийняття законодавчих та інших нормативних актів стосовно розвитку конкуренції, забезпечення виробників ринковою та статистичною інформацією, встановлення стандартів якості, постачання засобів виробництва і ресурсів за пільговими цінами, застосування ф'ючерсних контрактів, збільшення мита на імпорт свіжої продукції овочівництва і продуктів її переробки та звільнення від його сплати при завезенні ресурсів, необхідних для вирощування й переробки овочів, а також розширення зовнішнього ринку.

4.5. Правові питання вирощування сільськогосподарської продукції на земельних ділянках для садівництва громадян

Садівництво громадян – індивідуальне та колективне, як специфічну сферу діяльності можна розуміти в різних аспектах. Вирощена внаслідок цього сільськогосподарська продукцію використовується на харчові цілі, а, звідси, має важливе значення в аспекті забезпечення продовольчої безпеки.

Перш за все, слід зауважити, що це вид сільськогосподарського землекористування, тобто використання земель, віднесених відповідно до ст. 22 Земельного кодексу України до категорії сільськогосподарських. Згідно з ч. 1 зазначеної статті землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, в першу чергу надані для виробництва сільськогосподарської продукції. Зайняття садівництвом громадянами

нерозривно пов'язане з використанням земель сільськогосподарського призначення. В юридичній літературі садівництво з урахуванням його важливої соціально-економічної ролі розглядається як додаткове джерело отримання сільськогосподарської продукції, що має важливе значення. Типовий статут садівницького (виноградарського) товариства працівників і службовців, затверджений постановою Ради міністрів Української РСР і Українською республіканською радою профспілок від 11 липня 1978 р., № 358, розглядав садівництво як джерело задоволення потреб працівників та службовців у плодах та ягодах, створення умов для трудового виховання дітей, а також організації відпочинку членів товариства та їх родин. За радянських часів значення садівництва зводилося до важливого додаткового джерела виробництва фруктів та ягід у місцях, найбільш потребуючих цих харчових продуктів.

За сучасних умов, відповідно до Указу Президента України «Про заходи щодо подальшого розвитку садівництва та городництва» від 23 вересня 1999 р., № 1204/99¹, цей вид діяльності розглядається в якості важливої форми забезпечення міського населення продуктами харчування.

Таким чином, у законодавстві різних часів сутністю садівництва громадян визначається вирощування відповідної сільськогосподарської продукції, що вважається основоположним чинником віднесення садівництва до самостійного виду діяльності людей із використання відповідної земельної ділянки.

Необхідним уявляється виокремлення відповідних ознак власне тієї продукції, що вирощується саме на земельних ділянках, призначених для садівництва громадян. У ч. 3 ст. 35 Земельного кодексу України чітко визначено, що такі земельні ділянки використовуються для закладання багаторічних плодкових насаджень, вирощування сільськогосподарської продукції, зведення необхідних будинків та господарських споруд. Із змісту приведеної норми Земельного кодексу України, випливає, що основним

¹ Офіц. вісн. України. 1999. – № 38. – Ст. 28.

видом цільового використання земельних ділянок для садівництва є закладання багаторічних плодових насаджень. Такого висновку можна дійти на основі змістовного аналізу зазначеного нормативного припису. Так, даний вид цільового використання у переліку стосовно інших видів діяльності, якими можна займатися на розглянутих земельних ділянках, серед яких і вирощування сільськогосподарських культур, і зведення необхідних будинків та господарських споруд, зазначено першим. Таким чином, зважаючи на правову та соціально-економічну сутність садівництва, саме закладання багаторічних плодових насаджень слід вважати основним видом цільового використання, який найбільш відповідає цільовому призначенню земельних ділянок для садівництва громадян.

Беручи до уваги зазначене, постає необхідність з'ясування видового різноманіття сільськогосподарської продукції, що може вирощуватися в результаті закладання багаторічних плодових насаджень. Для цього важливо встановити, чим саме є такі плодові насадження. Так, п. 27 ГОСТу 26640-85 «Землі. Терміни та визначення»¹ визначає, що багаторічне сільськогосподарське насадження – це сільськогосподарське угіддя, що використовується під штучно створені деревинні, кущові або трав'янисті багаторічні насадження, призначені для отримання врожаю плодово-ягідної, технічної та лікарської продукції, а також для декоративного оформлення територій. До багаторічних сільськогосподарських насаджень відносяться: сад, виноградник, ягідник, плодовий розплідник, плантації та ін.

Наведений припис дає можливість зрозуміти, що засобом виробництва сільськогосподарської продукції при здійсненні індивідуального та колективного садівництва необхідно вважати дерева, кущі або трав'янисті багаторічні насадження, призначені для отримання врожаю плодово-ягідної, технічної та лікарської продукції.

¹ Землі. Термины и определения: ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84), утвержден Постановлением №3453 Государственного комитета СССР по стандартам 28.10.1985 г. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v3453400-85> .

У ДБН Д.2.2-47-99¹ більш детально розкривається зміст поняття багаторічні плодові насадження, (а не багаторічні сільськогосподарські насадження, що наведено у ГОСТ 26640-85 «Землі. Терміни та визначення»). Відповідно п.1.4.1.1. ДБН Д.2.2-47-99 до багаторічних плодових насаджень, зокрема, відносяться:

- сади зерняткових і кісточкових порід, маточники вегетативно-розмножуваних підщеп, сланцеві форми плодових, шпалерні форміровки;
- виноградники укривні, неукривні, маточники підщепних лоз;
- ягідники кущові, суницю;
- ефіроолійні культури;
- хмільники;
- субтропічні культури, чай;
- шовковиця кущова і штамбава.

Отже, сільськогосподарська продукція, що переважно вирощується при здійсненні садівництва громадянами, може бути ягідною та плодовою. Саме така продукція отримується від закладання садів кісточкових та зерняткових порід дерев та кущів. Крім того, зважаючи на наявність у наведеному переліку багаторічних насаджень маточників вегетативно-розмножуваних підщеп, сланцевих форми плодових, шпалерних форміровок, цілком можливо стверджувати, що до сільськогосподарської продукції, що вирощується у садах громадян можливо відносити також посадочний матеріал для подальшого закладання аналогічних порід дерев та кущів, а також матеріал для непрофесійної селекційної діяльності садоводів. Теж саме відноситься й до виноградників, результатом закладання яких будуть як безпосередньо відповідні плоди, а також лоза, придатна для збільшення кількості отримуваної продукції.

¹ Озеленення. Захисні лісонасадження. Багаторічні плодові насадження. / Державні будівельні норми України. Ресурсні елементні кошторисні норми на будівельні роботи. // Збірник 47. ДБН Д.2.2-47-99 (зі змінами та доповненнями, затвердженими наказами Держбуду України від 12.03.01 № 52; 11.03.02 № 48; 06.12.02 № 92; 30.12.03 № 230, 10.03.04 № 41; 28.02.06 № 55).

Зважаючи на природно-кліматичні умови, на території України садоводами традиційно вирощуються яблука, груші, вишні, черешні, сливи, персики, абрикоси, горіхи, в південних регіонах – додатково інжир, гранат, а у деяких випадках навіть й цитрусові.

Ягідники кущові та суниця використовуються для вирощування на земельних ділянках відповідної продукції садоводами, надають можливість задовольняти суб'єктам садівництва власні потреби та потреби своєї родини у відповідних продуктах харчування. Слід мати на увазі, що за даними досліджень роздрібних цін споживчого ринку, продукція кущових ягідників, в тому числі й суниці, перевищує в ціновому показнику продукцію плодових дерев та кущів в середньому у 2-8 разів¹. Теж саме стосується й шовковиці, вартість якої співвідноситься із, наприклад, суницею. Ягідна продукція характеризується, насамперед, наявністю в асортименті полуниці, суниці, малини, ожини, агрусу, смородини, переважно чорної та червоної, чорноплідної горобини та інших ягід, що вважаються звичайними для конкретної місцевості.

Ефіроолійні культури та хмільники виконують переважно декоративну роль при їх наявності на земельних ділянках для садівництва громадян. У той же час, можливість закладання таких насаджень і вирощення за їх допомогою відповідної сільськогосподарської продукції значно розширює можливості садовода, як при реалізації прав на відповідну земельну ділянку, так й асортимент продукції, що виготовляється.

Проте не варто залишати без уваги ту обставину, що ч. 3 ст. 22 Земельного кодексу України регламентує не тільки закладання багаторічних плодових насаджень на земельних ділянках для садівництва громадян, а й надає можливість вирощування сільськогосподарських культур. У даному випадку наведений термін слід розглядати у вузькому сенсі і розуміти як вирощування овочевої, баштанної, коренеплідної та іншої продукції.

¹ За даними Державної служби статистики України. Див.: Індекси споживчих цін на товари та послуги у 2013 році. [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2013/ct/is_c/isc_u/isc2013pm_u.htm

Головним завданням вирощування такої продукції є забезпечення овочами членів сім'ї садовода. Разом із тим, виконуючи важливу функцію на рівні сім'ї, наявність у переліку видів цільового використання земельних ділянок для садівництва громадян сільськогосподарської продукції, що вирощується на земельних ділянках для садівництва, сприяє вирішенню сільськогосподарської проблеми задоволення потреб населення України в тому числі й у овочевій продукції. Це проявляється у тому, що вирощені садоводами овочі збільшують загальний обсяг їх виробництва. В той же час, необхідно зауважити, що вирощування сільськогосподарських культур на земельних ділянках для садівництва – це додатковий, а не основний вид їх цільового використання. Відповідна продукція та обсяг її вироблення не може перевищувати обсяг виготовлення основної продукції, що отримується в результаті діяльності із закладання багаторічних плодкових насаджень. Хоча, беручи до уваги те, що для плодоношення плодовим та ягідним деревам, кущам, іншим відповідним культурам, необхідний досить тривалий час після їх висаджування, то на початкових етапах використання земельної ділянки для садівництва цілком можливе домінування у кількісно-якісному складі сільськогосподарської продукції саме овочевих, баштанних, коренеплідних та інших культур.

Садова сільськогосподарська продукція, отримана в процесі здійснення садівництва, використовується, в основному, в якості продуктів харчування сім'ї (родини) садовода. Надлишки сільськогосподарської продукції садоводу не заборонено реалізовувати. Виникає питання, чи стає сільськогосподарська продукція, вироблена на земельних ділянках для садівництва, при реалізації таких надлишків, товарною, тобто чи перетворюється індивідуальне та колективне садівництво громадян у підприємницьку діяльність. Так, ст. 42 Господарського кодексу України визначає підприємництво як самостійну, ініціативну, систематичну, на власний ризик господарську діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.

Цей нормативно-правовий акт також визначає підприємництво як безпосередню, самостійну, систематичну, на власний ризик діяльність по виробництву продукції, виконанню робіт, наданню послуг з метою отримання прибутку, яка здійснюється фізичними і юридичними особами, зареєстрованими як суб'єкти підприємницької діяльності у порядку, встановленому законодавством. З даних визначень випливає, що однією із головних ознак підприємницької діяльності є отримання прибутку. При реалізації надлишків сільськогосподарської продукції садоводи отримують прибуток у тій чи іншій формі. Проте такий прибуток становить не самоціль, надлишки вирощеної рослинницької сільськогосподарської продукції отримуються завдяки певним природним явищам (впливом на ґрунт, рослини, наприклад, внесення добрив тощо). Такий вплив здійснюється не стільки з метою отримання надлишків, скільки для покращення якості продукції, для догляду за земельною ділянкою, покращення якості ґрунтів і т. д. Законодавство при визначенні підприємництва називає також і спеціальних суб'єктів – фізичних і юридичних осіб, зареєстрованих як суб'єкти підприємницької діяльності у порядку, встановленому законодавством. При аналізі даних положень виникає низка питань, зокрема, щодо можливості запровадження обов'язкової реєстрації садоводів, що реалізують надлишки сільськогосподарської продукції, як суб'єктів підприємництва, та про визнання реалізації надлишків без такої реєстрації певним правопорушенням. Проте дане твердження викликає наступні нові питання. Так, якщо бути логічно послідовним, то необхідно вимагати також й державної реєстрації як суб'єкта підприємницької діяльності й осіб, що ведуть особисті селянські господарства, які також можуть реалізовувати надлишки своєї продукції, наприклад, на ринках.

Виходячи з положень чинного законодавства очевидно, що з таких визначальних ознак підприємницької діяльності, як отримання прибутку і державна реєстрація суб'єктів, при реалізації надлишків сільськогосподарської продукції можна лише отримувати прибуток. Окрім

вказаних, законодавець визначає також і такі риси підприємництва як безпосередність, самостійність, ініціативність, систематичність та здійснення на власний ризик. Щодо перших трьох (безпосередність, самостійність, ініціативність), то в садівництві вони дійсно мають місце. Адже реалізація надлишків сільськогосподарської продукції здійснюється безпосередньо садоводом або членами його родини, самостійно без залучення інших осіб, та за власною ініціативою при виявленні надлишків. Щодо систематичності, то так охарактеризувати реалізацію надлишків продукції садоводом можна навряд, оскільки ця продукція сезонна, реалізація якої може здійснюватися протягом досить малого періоду часу (період стиглості плодів, ягід, чи то залишки розсади весною при їх посадці).

Зважаючи на вказане можна зробити висновок, що реалізація надлишків сільськогосподарської продукції садоводами не є підприємницькою діяльністю, і, як наслідок, продукція, вирощена при здійсненні індивідуального та колективного садівництва громадян, не може носити характер товарної.

Сільськогосподарську продукцію, що вирощено на земельних ділянках для садівництва громадян, необхідно відрізнити від продукції, яка отримується при здійсненні інших видів сільськогосподарського землекористування.

Так, наприклад, ч. 2 ст. 36 Земельного кодексу України визначено цільове призначення земельних ділянок для городництва. Дана норма, зокрема, зазначає, що закладання на земельних ділянках, наданих для городництва, багаторічних плодкових насаджень, а також спорудження капітальних будівель і споруд суперечить їх цільовому використанню і, як слід, забороняється. Таким чином, можна зробити висновок, що при здійсненні городництва сільськогосподарська продукція рослинного походження не може бути результатом використання багаторічних плодкових насаджень, кущів, виноградників, хмільників та інших культур, пов'язаних із багаторічним та нерухомим характером їх вирощування. Отже, при

використанні земельних ділянок для городництва можна отримати лише овочеву, баштанну та коренеплідну продукцію.

Що ж стосується ведення особистого селянського господарства, а також функціонування фермерських господарств, сільськогосподарських кооперативів та інших суб'єктів аграрного господарювання, то вони окрім рослинницької сільськогосподарської продукції можуть виготовляти й продукцію тваринницьку. Це обумовлено наявністю у відповідних нормативно-правових актах, якими комплексно регулюється діяльність кожного з зазначених суб'єктів, приписів стосовно такої можливості. За змістом ч. 3 ст. 35 Земельного кодексу України, нормами якої визначається цільове призначення земельних ділянок для садівництва, то розміщення будь-яких споруд, необхідних для вирощування тваринницької продукції, на таких земельних ділянках не передбачено. Більш того, аналізуючи сутність садівництва громадян, основне та додаткове цільове призначення відповідних земельних ділянок, уявляється можливим зробити висновок про неможливість отримання тваринницької сільськогосподарської продукції від використання земельних ділянок для садівництва громадян.

Отже, садівництво громадян, як вид діяльності, нерозривно пов'язаний із використанням земельних ділянок сільськогосподарського призначення, відіграє важливу роль у задоволенні потреб власників і користувачів відповідних ділянок, а також членів їх родин в отриманні ними плодової та ягідної сільськогосподарської продукції. При цьому, таке задоволення відбувається не завдяки перерозподілу коштів шляхом придбання відповідної продукції, а завдяки цільовому, раціональному та ефективному використанню земельних ділянок із використанням власної праці та праці членів родини землекористувачів та власників зазначених ділянок. Така діяльність зазначених осіб певним чином впливає на стан продовольчої безпеки країни в аспекті забезпеченості населення продукцією садівництва.

4.6. Комісійна реалізація сільськогосподарської продукції й продовольча безпека

Проблеми забезпечення населення продуктами харчування, що становлять сутність відносин із забезпечення продовольчої безпеки України, залишаються актуальними в теперішній час. Виробництво сільськогосподарської продукції зростає, в той же час не вся вирощена продукція доходить до споживача.

Одним із ефективних способів реалізації вирощеного є договір комісії на продаж сільськогосподарської продукції. Цей договір потребує подальшого вивчення, особливо в час розвитку ринкової економіки та вступу України до СОТ.

Цивільний кодекс України закріпив поняття та суттєві ознаки договору комісії. Стаття 1028 Кодексу передбачає, що законом можуть бути встановлені особливості договору комісії щодо окремих видів майна. В юридичній літературі за правовою природою договір комісії на продаж сільськогосподарської продукції розглядався саме як різновид договору комісії.

Договір комісії відомий законодавству багатьох країн, проте є відмінності в його назві та правовому регулюванні. У країнах романо-германської системи права (Франція, Німеччина, Італія, Бельгія та ін.) існують як договори доручення, так і договори комісії. У США, Великобританії (англо-американська система права) застосовуються для регулювання подібних правовідносин агентські договори. Для уніфікації назви таких договорів практикою більшості країн напрацьована загальна назва – агентські угоди або договори. Самі посередники виступають як комерційні або торгові агенти.

Закон визначає сторонами договору комісії – комітента та комісіонера. Комітент (фізична особа-підприємець, юридичні особи різних організаційних форм), дають доручення своєму контрагенту (комісіонеру) провести продаж на комісійних засадах сільськогосподарської продукції, власником якої він є.

Комісіонер – це приватний підприємець або юридична особа, зобов'язані виконати взяті на себе доручення щодо реалізації на комісійних засадах сільськогосподарської продукції у відповідності до вказівок комітента. Комісіонер таким чином виступає як торговий посередник між виробником продукції та її споживачами. Це підкреслює важливу функцію торговельного посередництва, особливо в даний час, коли не вся вироблена продукція знаходить свого споживача.

Комісійні відносини породжують правовідносини з комісійного продажу, сторони набувають права та обов'язки, несуть відповідальність перед своїм контрагентом. Комісіонер з метою виконання вказівок комітента повинен вступати у відносини з третіми особами, що регулюються вже іншими договорами, у більшості випадків – договорами купівлі-продажу. Можна виділити дві групи відносно самостійних відносин: перші є суто комісійними (комітент – комісіонер), другі є похідними від перших (комісіонер – треті особи).

Загалом договір комісії на продаж сільськогосподарської продукції характеризується як консенсуальний, платний та двохсторонній.

Для консенсуальних договорів характерно те, що для їх укладання достатньо досягти згоди по всім істотним умовам договору та по тим умовам, які сторони визнали такими. Передача продукції сільського господарства на комісію може як співпадати з досягненням згоди (особливо, коли сторони укладають одноразову угоду), а може значно бути віддалена в часі (характерно для сталих, довготривалих відносин, які, як правило, виникають перед початком сільськогосподарського періоду). Але це не впливає на сам факт укладення договору.

Незважаючи на це, в науковій літературі висловлюються й інші точки зору. Так, В.К. Комаров називає договір комісії реальним договором¹. Свою позицію він обґрунтовує тим, що в укладанні і результаті договору зацікавлений головним чином комітент і що дві сторони мають право в будь-

¹ Комаров В.К. Договор комиссии по советскому праву / В.К. Комаров. – М., 1961. – С. 4.

який час відмовитись від укладення договору, а укладений договір вони мають право відмінити без пояснення причин. Важко погодитись з наведеною точкою зору. По-перше, зацікавленість в укладанні договору є не тільки у комітента, комісіонер також хоче отримати винагороду за виконані дії, що буде сприяти ефективній роботі цього посередника. По-друге, договір комісії так само, як і інші сільськогосподарські договори, сторони можуть змінювати або повністю припиняти їх виконання. Більш обґрунтованою виглядає позиція тих авторів (А.Ф. Сохновський¹, Н.А. Безрук²), які вказують, що права та обов'язки сторін виникають нерідко до передачі речі, що більше характерно для тривалих договорів.

Платність характерна для цього виду договору комісії, навіть тоді, якщо сторони в договорі не вказали на цю суттєву умову. Платність виражається в тому, що комітент за послуги, надані комісіонером, повинен визначити певну суму, сплата якої допоможе комісіонеру покрити понесені витрати по перевезенню, зберіганню та ін.

Договір комісії на продаж сільськогосподарської продукції треба віднести до двохсторонніх договорів, оскільки права та обов'язки за укладеним договором виникають як у комітента, так і у комісіонера. Обидві сторони є відповідальними за свої дії або бездіяльність один перед іншим. Ця відповідальність проявляється, зокрема, в настання для винної сторони негативних наслідків при порушенні умов договору.

Визначення предмета договору комісії на продаж сільськогосподарської продукції необхідно здійснити виходячи із поняття договору комісії, що наведено у ст. 1011 Цивільного кодексу України. Комітент вступає в комісійні правовідносини для того, щоб комісіонер вчинив один або кілька правочинів. Така угода породжує зобов'язання по наданню послуг юридичного характеру. Ці послуги виражаються в торговельному посередництві з реалізації вирощеної сільськогосподарської

¹ Сохновский А.Ф. Комиссионная торговля. Правовые вопросы / А.Ф. Сохновский. – М., 1989. – С. 9.

² Безрук Н.А. Договор комиссии по советскому гражданскому праву: лекция для студентов ВЮЗИ. – М., 1955.

продукції.

З вивчення наукової літератури, що присвячена договору комісії, можна встановити, що деякі вчені змішують поняття «предмет договору комісії» та «об'єкт договору комісії». Так, Г.С. Певзнер визначає предмет договору комісії на продаж сільськогосподарської продукції як надмірну сільськогосподарську продукцію¹. Аналогічна позиція міститься і в роботі С.М. Малькова, де він визначає предмет договору комісії як певні продукти сільськогосподарського виробництва². Найбільш правильно і точно, за нашою думкою, визначив предмет договору А.Ф.Сохновський. «Йдеться, – пише він, – про юридичну діяльність комісіонера, якій притаманні такі риси: правовий характер (укладення угод), визначення її обсягу в дорученні комітента, виступ комісіонера від власного імені, але за рахунок комітента»³.

Під час виконання взятого на себе комісійного доручення комісіонер вступає в багаточисельні відносини з третіми особами – покупцями (споживачами) сільськогосподарської продукції. Як вже зазначалося, відносини з третіми особами регулюються в основному договором купівлі-продажу. Отже, предметом власне комісійних правовідносин є дії комісіонера по наданню юридичних послуг з реалізації сільськогосподарських продуктів, а об'єктами, з приводу яких укладаються та виконуються комісійні правовідносини, є різноманітні продукти харчування, що забезпечують потреби громадян в їжі.

Раніше, за часів існування СРСР, приймалися примірні переліки продукції сільськогосподарського виробництва, що могли бути реалізовані на умовах комісії. До таких переліків входили, зокрема: худоба, м'ясо, м'ясопродукти, птиця, яйця, риба, молоко, молочні продукти, тваринні та рослинні жири, картопля, овочі в свіжому та переробленому вигляді, фрукти свіжі, сухофрукти, виноград, баштанні культури, зерно, борошно, крупа,

¹ Певзнер Г.С. Гражданско-правовые формы заготовок сельскохозяйственной продукции, осуществляемые потребительской кооперацией: лекция для студентов кооперативных институтов / Г.С. Певзнер. – М., 1974. – С. 16.

² Мальков С.М. Правовое регулирование заготовок сельскохозяйственных продуктов в потребительской кооперации / С.М. Мальков. – М., 1968. – С. 27.

³ Сохновский А.Ф. Комиссионная торговля. Правовые вопросы / А.Ф. Сохновский. – М., 1989. – С. 8.

бобові, насіння олійних культур, цукор, мед, ягоди, горіхи та інші сільськогосподарські продукти. Особливо необхідно ще раз підкреслити, що ці переліки були примірними. А звідси будь-які продукти, що йдуть на споживання, можуть бути реалізовані на комісійних засадах.

Характерною особливістю комісійного продажу сільськогосподарської продукції є те, що на момент приймання продуктів на комісію вони володіють індивідуально-визначеними ознаками, а в подальшому часто на практиці вони знеособлюються. Це пояснюється тим, що більшість продукції сільського господарства в непереробленому вигляді важко відрізнити від такої ж продукції іншого комітента. Продукти, що прийняті на комісію уже в переробленому вигляді, набувають індивідуально-визначені ознаки: етикетка, товарний знак тощо. Труднощі приймання продукції, визначеної родовими ознаками, вимагають від комісіонера належно прийняти та оформити кожен окрему партію продукції, що поступила для реалізації на комісійних засадах. Там, де ця вимога не виконується, порушується право власності комітента на продукцію і проходить знеособлення продукції, що не властиво для комісійних правовідносин. Тому кожна партія продукції від різних комітентів повинна бути відділена від такої ж продукції іншого комітента.

Усі розглянуті вище ознаки договору комісії на продаж сільськогосподарської продукції дають нам можливість навести його визначення. Так, за договором комісії на продаж сільськогосподарської продукції її виробник (комітент) доручає торговому посереднику (комісіонеру) продати на комісійних засадах сільськогосподарську продукцію з оплатою винагороди за надані послуги.

Комісіонер може самостійно реалізувати продукцію або за згодою комітента укладає договір субкомісії і тоді реалізація продукції буде здійснюватись субкомісіонером. Субкомісійна угода ускладнює договір комісії, окремою стороною якої виступає субкомісіонер, який укладає договір з комісіонером, виконує його доручення і перед ним є відповідальним. Комісіонер частину коштів, отриманих від комітента,

направляє субкомісіонеру, тим самим він поширює ознаку платності і на субкомісійні угоди. У випадку укладення додаткових субкомісійних угод, комісіонер є відповідальним за дії субкомісіонера перед комітентом.

Сібкомісійна угода є не обов'язковою під час реалізації продукції на комісійних засадах. В таких випадках можна говорити про подвійне посередництво – коли один посередник доручає провести продаж сільськогосподарської продукції іншому посереднику. Перший посередник оплачує виконану роботу другим посередником з тієї винагороди, яку йому сплатив комітент.

Практика функціонування комісійних правовідносин під час реалізації сільськогосподарських продуктів виробила істотні умови цього виду договорів комісії. До таких відносяться: кількість, якість та ціна продукції, строки та порядок розрахунків. Сторони за взаємною згодою можуть включати до договору й інші умови, що визнають вони істотними.

Досягнення згоди по всіх умовам договору – важлива передумова належного, повного та реального виконання договору комісії на продаж сільськогосподарської продукції.

Важливою умовою належного виконання договору є ціноутворення. Під час укладання договору сторони повинні враховувати всі фактори, що впливають на ціни. До них належать: кон'юнктура ринку, наявність сільськогосподарської продукції, якість та кількість продуктів, витрати на виробництво та реалізацію продукції та інше.

Статті 1017 Цивільного кодексу України надає комісіонеру можливість відступити від вказівок комітента, але лише в тих випадках, коли цього вимагають інтереси комітента і комісіонер не міг попередньо запитати комітента або не одержав у розумний строк відповіді на свій запит. Це нове положення цивільного закону значно підвищує роль комісіонера під час виконання угоди. До обов'язків комісіонера належить необхідність повідомлення комітента про допущені відступлення від його вказівок як тільки це стане можливим. Такі досить активні дії комісіонера повинні

унеможливити або значно зменшити втрати комітента. Посередник як знавець ринку, його тенденцій, коливань повинен приймати швидкі та зважені рішення в процесі виконання доручення комітента. Правда, пізніше він повинен пояснити своєму контрагенту про причини прийняття такого рішення і про ті можливі більш негативні наслідки, що наступили б у випадку неприйняття такого рішення. Якщо комісіонер не пояснив або не довів необхідність прийняття такого рішення, то законодавством на нього покладається відповідальність.

Чинне законодавство передбачає та дозволяє комісіонеру в окремих ситуаціях змінювати ціни з метою більш вигідної реалізації продукції. Вся вигода, яка буде отримана, буде належати комітенту, а тому розрахунки повинні проводитись не за встановленими попередньо цінами, а за тими реальними цінами за якими була продана продукція. Звичайно, комісіонер вправі розраховувати на збільшення комісійної плати, що встановлена в договорі комісії.

Сторони під час укладення договору комісії, особливо коли йдеться про продукцію, що швидко псується, можуть передбачити можливість переоцінки продукції, або, навіть, надати комісіонеру право самостійно проводити переоцінку з подальшим повідомленням комітента про проведення такої переоцінки та її причини.

Комісійна винагорода є однією із складових частин ціни продукції, що реалізується на комісійних засадах. Розмір такої винагороди визначається самостійно сторонами. Сторони це можуть зробити як під час укладання договору, так і пізніше – в процесі виконання договору. Цивільний кодекс України вказує: якщо сторони попередньо не встановили розмір комісійної винагороди, то вона виплачується після виконання договору виходячи із звичайних цін за такі послуги. В тих випадках, коли комісіонер поручився за виконання правочину третьою особою, він має право на додаткову плату.

Крім комісійної винагороди комітент відшкодовує комісіонеру всі витрати, пов'язані з реалізацією продукції, як-то, наприклад: витрати на

транспортування та зберігання продукції, навантаження та розвантаження продукції, витрати на пакування продуктів (якщо сторони домовились про таке), природна втрата продукції, інші види витрат. Необов'язковими витратами можуть виступати кошти на страхування. Страхуванню (за згодою сторін) може підлягати весь період реалізації продукції або певна його частина, наприклад, страхування під час перевезення вантажів. Якщо комісіонер застрахував продукцію без попередньої згоди з комітентом, то такі витрати комісіонеру відшкодовуватись не будуть.

Законом передбачена низка способів, що сприяють виконанню зобов'язань у комісійних правовідносинах. Стаття 1019 Цивільного кодексу України передбачає право комісіонера на притримання комісіонером речі, що має бути передана комітентові. Кодексом також передбачено право комісіонера на відрахування належних йому за договором сум з усіх грошових коштів, що належать комітенту (ст. 1020). Усі можливі розбіжності будуть вирішуватись сторонами після кінцевих розрахунків.

Наступною істотною умовою договору комісії на продаж сільськогосподарської продукції є порядок та строки розрахунків між сторонами. Виконання цієї умови повинно супроводжуватись звітом комісіонера про здійснені комісійні операції та передачею всього отриманого за договором комісії. Комітент протягом 30-ти днів повинен повідомити комісіонера про свої заперечення, в противному разі звіт рахується прийнятим без зауважень (ст. 1022 Цивільного кодексу України). У звіті комісіонер відображає види продукції та ціну, за якою вона реалізована, випадки зниження або підвищення ціни, докази, що підтверджують певні обставини. У випадку укладення субкомісійної угоди комісіонер звітує також про виконання таких договорів.

Важливими умовами належного виконання договору комісії на продаж сільськогосподарської продукції є дотримання вимог законодавства про форму договору та його суб'єктний склад.

Під час визначення форми договору необхідно виходити із загальних

вимог про форму договору, що наведені в статті 639 Цивільного кодексу України, адже законодавство не містить окремо положень про форму договору комісії. Звичайно, письмова форма договору є більш сприятливою з тієї причини, що комісіонер виступає в цивільному обороті як самостійний господарюючий суб'єкт, але розпоряджається продукцією, власником якої є інший контрагент – комітент. У випадку виникнення майнової суперечки письмово оформлений договір буде додатковим доказом при її вирішенні.

Раніше, при становленні ринкової економіки, пропонувалося встановити перелік організацій, що можуть бути як комісіонерами, так і комітентами. Сучасний розвиток суспільних відносин не вимагає законодавчого закріплення переліку тих суб'єктів, які будуть виконувати функції як комісіонера, так і комітента.

На даний час, як відомо, договірні відносини отримали закріплення як в Цивільному, так і в Господарському кодексі України. Договір комісії на продаж сільськогосподарської продукції є різновидом договору комісії. Стаття 1028 Цивільного кодексу України передбачає, що договори в залежності від окремих видів майна можуть мати певні особливості. У даному дослідженні була здійснена спроба визначити особливості договору комісії на продаж сільськогосподарської продукції. Ці особливості договору визначаються специфікою сільськогосподарського виробництва, а саме: використанням землі в якості основного засобу виробництва; різноманітність ґрунтових та природнокліматичних умов; різноманітність форм господарювання на землі; множинність господарюючих суб'єктів. Все це вимагає прийняття окремих нормативно-правових актів, що покликані закріпити ці особливості. За своїм змістом вони більше тяжіють до галузі аграрного права, тому що знаходяться в тісному зв'язку з процесом сільськогосподарського виробництва та ним обумовлені.

До специфічних особливостей комісійної торгівлі сільськогосподарськими продуктами, що дозволяють констатувати ці договори комісії як аграрно-правові, можна віднести:

- особливе коло учасників комісійних правовідносин (в якості комітентів можуть виступати виробники сільськогосподарської продукції різних організаційно-правових форм, фізичні особи-підприємці, а також громадяни, що ведуть особисте селянське господарство);

- особливості сільськогосподарського сектора економіки в цілому: сезонність сільськогосподарських робіт, їх значна залежність від природних чинників, особливості природнокліматичних, ґрунтових та інших умов;

- особливості об'єкту комісійних відносин: об'єктом виступають сільськогосподарські продукти, які можуть задовольнити потреби людини в харчуванні. Більшість продукції, що реалізується, мають не індивідуально-визначені особливості, а родові ознаки; така продукція потребує певних умов зберігання, пакування, транспортування; продукція надходить сезонно, а використовуватися вона повинна протягом всього календарного року;

- особливості цін на сільськогосподарську продукцію, що реалізується на комісійних засадах: ціни коливаються залежно від попиту та пропозиції, а також від пори року, часу доби, якості продукції та рівня цін на аналогічну продукцію.

Аналіз практики застосування договорів комісії на продаж сільськогосподарської продукції дозволяє назвати такі недоліки в функціонуванні цього виду договірних відносин: (а) слабка інформованість про можливість реалізації вирощеної продукції на комісійних засадах; (б) відсутність достатньої кількості сільськогосподарських підприємств, що займаються реалізацією продукції на комісійних засадах; (в) відсутність реклами таких послуг; (г) недостатня кількість спеціалістів, що можуть організувати комісійну торгівлю сільськогосподарською продукцією.

Важливим фактором, що впливає на виконання договорів, є договірна дисципліна, загальні засади якої містяться в цивільному законодавстві України. В той же час сторони, укладаючи договір, можуть додатково передбачити заходи впливу на контрагента, що будуть стимулювати його належно виконати договір.

Майнова відповідальність сторін під час виконання договору комісії на продаж сільськогосподарської продукції є одним із видів юридичної відповідальності та виражається у настанні для учасників договірних відносин негативних економічних наслідків. У зв'язку з тим, що стосовно договору, що розглядається, спеціальних правил не розроблено, то необхідно підкреслити, що заходи відповідальності сторін повинні бути передбачені під час укладення договору.

Уявляється, виникла нагальна потреба прийняття спеціального нормативно-правового акту (на рівні Закону або на рівні постанови Кабінету Міністрів України), де нормативні приписи, закріплені в Цивільному кодексі України, будуть розроблені далі. В цьому акті будуть детально врегульовані специфічні умови реалізації сільськогосподарської продукції на комісійних засадах, що були розглянуті вище. Цей нормативний акт дозволить значно покращити організацію договірної роботи на селі, особливо під час реалізації продукції.

Дослідження проблем правового регулювання комісійної торгівлі сільськогосподарською продукцією дозволяють підкреслити важливість вивчення проблем реалізації продукції сільськогосподарського виробництва, що у свою чергу впливає на продовольчу безпеку країни. Це ще більш важливо тоді, коли сформувалась ринкова економіка, але держава повинна дбати про те, щоб всі передбачені законом договори використовувались, своєчасно змінювалося законодавство з урахуванням змін в суспільному житті. Це в повній мірі стосується і договору комісії на продаж сільськогосподарської продукції.

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ:

- Батигіна Олена Михайлівна – кандидат юридичних наук, доцент;
- Гордєєв Володимир Іванович – кандидат юридичних наук, доцент;
- Жушман Віктор Павлович – кандидат юридичних наук, професор;
- Корнієнко Валентина Миколаївна – кандидат юридичних наук, доцент;
- Корнієнко Ганна Сергіївна – кандидат юридичних наук;
- Курман Тетяна Вікторівна – кандидат юридичних наук, доцент;
- Лейба Людмила Василівна – кандидат юридичних наук, доцент;
- Лисанець Олег Станіславович – кандидат юридичних наук;
- Лісова Тетяна Вікторівна – кандидат юридичних наук, доцент;
- Панченко Вікторія Валеріївна – кандидат юридичних наук;
- Радчук Олександр Павлович – кандидат юридичних наук, доцент;
- Самсонова Яна Олексіївна – кандидат юридичних наук;
- Санніков Дмитро Валерійович – кандидат юридичних наук;
- Станіславський Валерій Петрович – кандидат юридичних наук;
- Статівка Анатолій Миколайович – доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії правових наук України;
- Туєва Оксана Миколаївна – кандидат юридичних наук, доцент;
- Уркевич Віталій Юрійович – доктор юридичних наук, доцент;
- Шарапова Світлана Володимирівна – кандидат юридичних наук,
доцент;
- Шульга Михайло Васильович – доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії правових наук України.

ЗМІСТ

Передмова	6
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	9
1.1. Поняття, ознаки, основні категорії та принципи продовольчої безпеки (Курман Т.В.)	9
1.2. Загальна характеристика правового регулювання продовольчої безпеки (Уркевич В.Ю.)	37
1.3. Правовідносини із забезпечення продовольчої безпеки (Жушман В.П.)	51
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ТА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ	70
2.1. Організаційно-правове забезпечення продовольчої безпеки України (Самсонова Я.О.)	70
2.2. Правове регулювання державної підтримки вітчизняних сільськогосподарських товаровиробників як засобу забезпечення продовольчої безпеки (Статівка А.М.)	85
2.3. Роль та значення Аграрного фонду у правовідносинах із забезпечення продовольчої безпеки (Туєва О.М.)	121
2.4. Правові засади створення та функціонування оптових ринків сільськогосподарської продукції як елемента системи забезпечення продовольчої безпеки (Батигіна О.М.)	140
2.5. Організаційно-правові питання функціонування аграрних бірж та їх значення у забезпеченні продовольчої безпеки (Станіславський В.П.)	156
2.6. Проблеми організаційно-правового забезпечення продовольчої безпеки у зарубіжних країнах (Панченко В.В.)	176
РОЗДІЛ 3. ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ В АСПЕКТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ	

	326
ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ	196
3.1. Землі сільськогосподарського призначення – передумова забезпечення продовольчої безпеки (Шульга М.В.)	196
3.2. Правові засади використання природних ресурсів як важливого чинника забезпечення продовольчої безпеки (Лісова Т.В., Шарапова С.В., Гордєєв В.І.)	207
РОЗДІЛ 4. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОКРЕМИХ ВИДІВ ВІДНОСИН З ВИРОБНИЦТВА ТА РЕАЛІЗАЦІЇ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ Й ПРОДОВОЛЬЧА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ	235
4.1. Правові засади виробництва безпечних та якісних сільськогосподарської продукції та продуктів харчування (Корнієнко Г.С.)	235
4.2. Правові проблеми використання генетично-модифікованих організмів при виробництві сільськогосподарської продукції та продуктів харчування (Лейба Л.В.)	255
4.3. Правове регулювання відносин у сфері цукробуряківництва в аспекті забезпечення продовольчої безпеки (Корнієнко В.М.)	278
4.4. Організаційно-правові питання розвитку овочівництва (Лисанець О.С.)	293
4.5. Правові питання вирощування сільськогосподарської продукції на земельних ділянках для садівництва громадян (Санніков Д.В.)	304
4.6. Комісійна реалізація сільськогосподарської продукції й продовольча безпека (Радчук О.П.)	313