

ЩОДО ПРАВОВИХ АСПЕКТІВ ВИРОБНИЦТВА ЗЕРНА В УКРАЇНІ ПОРІВНЯНО З ВИМОГАМИ ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ



А. БОГДАН
кафедра аграрного права
(Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого)

Зерновий сектор України є стратегічною галуззю економіки держави, яка визначає обсяги пропозиції та вартість основних видів продовольства для населення країни, формує істотну частку доходів виробників сільськогосподарської продукції, визначає стан і тенденції розвитку сільських територій. Зернова галузь забезпечує сталий розвиток більшості галузей агропромислового комплексу та є основою сектору сільськогосподарської продукції, який формує валютні доходи держави.

Оскільки відповідно до ч. 2 ст. 56 Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС [1] наша держава взяла на себе зобов'язання сприяти застосуванню технічних правил Співтовариства та європейських стандартів і процедур оцінки відповідності, постає необхідність проведення порівняльного аналізу вимог до показників безпеки зернових культур у законодавстві ЄС.

Необхідно зазначити, що останнім часом в Україні активно здійснюється робота щодо узгодження національних стандартів із міжнародними. Водночас рівень відповідності законодав-

ству ЄС деяких національних стандартів є недостатнім (наприклад, ДСТУ 3768:2004 «Пшениця. Технічні умови» не відповідає вимогам, визначеним відповідними європейськими технічними регламентами, а також вимогам Регламенту (ЄС) № 1881/2006 від 19 грудня 2006 р., яким встановлено вимоги щодо максимальних рівнів для певних забруднювачів у зернових [2], та Регламенту (ЄС) № 687/2008 від 18 липня 2008 р., яким встановлено процедури для приймання зернових інтервенційними агентствами та методи оцінки якості зернових [3]).

Розглядаючи питання безпеки та якості зернових культур, слід зупинитися на проблемі використання генетично модифікованих організмів (далі – ГМО) у процесі зернового виробництва. ГМО дедалі ширше використовуються в Україні. Проте одностороннього підходу до цього питання у світі не сформовано: з одного боку, продукції з генетичними мутаціями у лабораторних умовах вже надано тих ознак, яких селекціонери намагалися досягти протягом десятиріч і навіть сторіч (підвищена врожайність, стійкість до засухи і шкідників, високий

вміст корисних компонентів), а з другого, — серед учених до цього часу немає єдиної позиції щодо фізіологічних наслідків їх споживання. Різними є й позиції держав щодо цього питання, оскільки використання ГМО може забезпечити лідерство на світовому продовольчому ринку. Розрізняють американську позицію (позитивне ставлення до використання ГМО при виробництві сільськогосподарської продукції, харчових продуктів) та європейську (негативне ставлення, обмеження використання ГМО у вказаних продуктах і продукції, спеціальне маркування тощо) [4].

Що стосується вимог до генетично модифікованих зернових, то у 2007 р. було прийнято Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» від 31 травня 2007 р. № 1103-IV [5], який встановлює загальні принципи поводження з ГМО та в цілому відповідає законодавству ЄС. Відповідно до Закону дозволяється використання, промислове виробництво та введення в обіг ГМО, а також продукції, виробленої із застосуванням ГМО, лише після державної реєстрації. Порядок державної реєстрації ГМО джерел харчових продуктів, а також харчових продуктів, косметичних та лікарських засобів, які містять такі організми або отримані з їх використанням, встановлено постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2009 р. № 114 [6].

Інформування споживачів про вміст у продукції ГМО здійснюється 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 3 травня 2009 р. № 468 [7]. Зазначена постанова передбачає, що етикетування харчових продуктів, які містять генетично модифіковані організми обсягом понад 0,9 % або вироблені з сільськогосподарської продукції, вміст генетично модифікованих організмів у якій становить понад 0,9 %, має проводитися їх виробником (постачальником) із зазначенням відповідної інформації.

Проводячи порівняльний аналіз вимог законодавства України та ЄС стосовно державної підтримки сільськогосподарських виробників, слід зазначити, що основним нормативним актом, який регламентує надання державної підтримки виробникам зерна в Україні, є Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р. [8]. Цей Закон визначає основи державної політики у бюджетній, кредитній, цінovій, страховій, регуляторній та інших сферах державного управління щодо стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції, розвитку аграрного ринку, забезпечення продовольчої безпеки населення, а також передбачає здійснення аграрної політики на ринку зерна у способи, зазначені нижче.

По-перше, держава здійснює регулювання цін на певні види продукції — об'єкти регулювання — шляхом встановлення мінімальних і максимальних цін. Коли фактична ринкова ціна перебуває між мінімальним і максимальним значенням, на ринку відбувається процес вільного ціноутворення без будь-якого втручання з боку держави в особі Аграрного фонду. Коли ж фактична ціна стає на 5–20 % вищою за встановлений максимальний або нижчою від мінімально встановленого рівня, Аграрний фонд відповідно вдається до товарних або

фінансових механізмів інтервенції. Якщо ж фактична ціна більш ніж на 20 % перевищує максимально встановлений рівень або є меншою мінімально встановленого рівня, Аграрний фонд припиняє торги на організованому ринку і вводить адміністративне регулювання цін.

По-друге, виробникам зерна надається кредитна підтримка в рамках режиму кредитної субсидії, її суть полягає в субсидуванні частини плати (процентів) за використання короткострокових і середньострокових кредитів, основна сума якого використовується за цільовим призначенням на потреби виробництва (на розвиток агропромислового комплексу).

По-третє, держава вводить обов'язкове для сільськогосподарських товаровиробників страхування вирощуваної продукції, зокрема зернових культур сільськогосподарськими підприємствами всіх форм власності. Порядок і правила проведення такого страхування визначаються постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку і правил проведення обов'язкового страхування врожаю сільськогосподарських культур і багаторічних насаджень державними сільськогосподарськими підприємствами, врожаю зернових культур і цукрових буряків сільськогосподарськими підприємствами всіх форм власності» від 11 липня 2002 р. [9].

По-четверте, відповідно до ст. 12 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» за рішенням Кабінету Міністрів України організованому аграрному ринку України може запроваджуватися режим державних заставних закупівель. Сутність останнього полягає у тому, що Аграрний фонд надає бюджетну позику виробнику зерна, яке є об'єктом державного цінового регулю-

вання, під заставу такого об'єкта. Розмір суми бюджетної позики не може перевищувати 80 % розміру мінімальної інтервенційної ціни. Строк надання бюджетної позики встановлюється сторонами, проте не може бути більшим строку одного маркетингового періоду.

Законодавством України було передбачено й такий вид бюджетної допомоги виробникам зерна, як погектарні платежі. Зазначені платежі були встановлені постановою Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2007 р. № 256 [10]. Чинність цієї постанови було подовжено і на 2008 р. відповідно до постанови Кабінету Міністрів «Про порядок використання у 2008 році коштів, передбачених у державному бюджеті для державної підтримки виробництва продукції рослинництва» від 22 лютого 2008 р. № 86 [11]. На 2009 р. дію Порядку було подовжено постановою Кабінету Міністрів України «Про порядок використання у 2009 році коштів, передбачених у державному бюджеті для державної підтримки виробництва продукції рослинництва на зрошуваних землях» від 11 березня 2009 р. № 187 [12], але у поточному році підтримка надається лише виробництву продукції рослинництва на зрошуваних землях (виробникам надається компенсація вартості оплаченої електроенергії та палива, що використані для поливу сільськогосподарських культур на зрошуваних землях та заповнення водою земельних чеків для вирощування рису [13]).

Однак, як зазначається у спеціальній літературі [14, 71–75], передбачений чинним законодавством механізм державного регулювання і підтримки ринку зерна є малоєфективним з ряду причин. По-перше, механізм підтримки ціни шляхом здійснення інтер-

венцій є неефективним з точки зору підтримки доходів товаровиробників. Водночас застосування інтервенційних заходів з боку державних операторів зерна показало їх низьку ефективність та високе і практично не виконуване навантаження на державний бюджет [15, 154]. По-друге, зазначений механізм не усуває проблеми цінової невизначеності на ринку зерна, за існування якої прогнозоване прибуткове виробництво є неможливим. Внаслідок різних щорічних коливань ринкової ціни господарства не можуть передбачити її рівень на наступний рік, а отже, прийняти економічно обґрунтоване рішення щодо розміру площ посівів та обсягу залучених матеріально-технічних ресурсів під вирощування зернових культур. Це призводить до того, що собівартість вирощування зерна певної частини господарств перевищує середню ринкову ціну його реалізації, що завдає їм невідшкодованих економічних збитків. Крім того, надлишок збиткової пропозиції пшениці також реалізується на ринку, що призводить до подальшого зниження ринкової ціни рівноваги і негативно позначається на доходах більш ефективних товаровиробників. По-третє, в основу державного регулювання на ринку зерна має бути закладено положення про стабілізацію обсягів пропозицій відповідно до потреб суспільства та з урахуванням експортних можливостей країни, а не про регулювання ціни за допомогою інтервенцій, як це передбачено чинним законодавством. На ринку зерна існує тісний зворотний взаємозв'язок між обсягами пропозицій і ціною. Чим більший обсяг пропозицій, тим нижча ринкова ціна, і навпаки. Тому стабілізація обсягів пропозиції при порівняно незмінному внутрішньому попиті є запорукою

стабілізації внутрішньої ціни. Отже, зникає потреба в державних інтервенціях, які, як зазначалося, є важким тягарем для державного бюджету [14, 74–75].

Враховуючи викладене, можна стверджувати, що положення національного законодавства мають низький ступінь відповідності правовим актам ЄС у сфері надання державної допомоги виробникам зерна. Провідною тенденцією розвитку правового регулювання надання прямої допомоги виробникам зернових в ЄС є її поступове скорочення за рахунок збільшення платежів, пов'язаних із сільським розвитком. В Україні соціальний розвиток села є найбільш проблемним питанням. І це незважаючи на те, що за даними Міністерства аграрної політики України, станом на 1 квітня 2008 р. в Україні налічувалось 28 497 сільських населених пунктів, на 1 жовтня 2008 р. чисельність сільського населення склала 14 607,6 тисяч осіб, що становить 31,6 % від загальної чисельності населення України [16]. Передбачені Законом України «Про державну підтримку сільського господарства України» види підтримки виробників зерна є недостатньо ефективними. Що ж стосується таких заходів надання допомоги, як надання допомоги молодим фермерам, підтримки, пов'язаної з раннім виходом на пенсію, підтримки модернізації сільськогосподарських володінь, підтримки фермерів, які беруть участь у схемах з виробництва якісних продуктів харчування, допомоги для покращання навколишнього середовища і сільської місцевості та інших видів допомоги, визначених у Регламенті Ради (ЄС) № 1698/2005 від 20 вересня 2005 р. щодо підтримки розвитку села з боку Європейського сільськогосподарського фонду розвитку села і

спрямованих на розвиток села [17], то необхідно констатувати, що у вказаному Законі України такі види допомоги відсутні.

Законодавство ЄС передбачає також певні умови надання допомоги виробникам зерна. Так, допомога надається виробникам, що вирощують тверду пшеницю, лише за умови, що вони використовують засвідчене у встановленому порядку насіння високої якості, а сама пшениця може бути використана для виготовлення манної крупи або макаронних виробів. Таку вимогу встановлено ч. 2 ст. 73 Регламенту Ради (ЄС) № 1782/2003, що встановлює спільні правила для програм прямої підтримки в рамках спільної сільськогосподарської політики [18]. У національному законодавстві зв'язок між якістю пшениці та отриманням допомоги відсутній. Актуальними для виробників зерна є й вимоги ст. 3 Регламенту Ради (ЄС) № 1782/2003, які визначають таку умову надання допомоги, як обов'язок виробника, що одержує прямі платежі, виконувати передбачені законом вимоги, дотримуватися доброї сільськогосподарської практики та екологічних умов. До таких належать санітарно-гігієнічні, ветеринарні та фітосанітарні вимоги, вимоги щодо охорони навколишнього середовища, дбайливого ставлення до природи та тварин тощо, а їх перелік визначено у Додатку III до зазначеного Регламенту. Національне законодавство таких вимог не встановлює. Вбачається, що закріплення таких умов надання державної підтримки сприяло б підвищенню правосвідомості та відповідальності виробників за стан навколишнього середовища.

Як зазначається у спеціальній літературі, люди не можуть не змінювати природу. Але вони можуть і повинні

перестати змінювати її необдумано і безвідповідально, не враховуючи екологічні закони. Природокористування потрібно регулювати таким чином, щоб збалансоване економічне зростання не суперечило поліпшенню якості довкілля і сприяло збереженню природного капіталу. Це повинно привести до поліпшення здоров'я людей, зростання середньої тривалості життя. Зважаючи на це, громадськість повинна чітко усвідомити пріоритетність екологічного складника в системі суспільних цінностей [19, 33].

Отже, для забезпечення конкурентоспроможності зернового сектору України як на внутрішньому, так і на європейському та міжнародному ринках, необхідним є посилення роботи з адаптації національного законодавства до вимог аграрного законодавства ЄС у сфері регулювання ринку зернових. Це стосується кількох напрямів.

По-перше, доцільним вбачається внесення змін до Закону України «Про зерно та ринок зерна в Україні» від 4 липня 2002 р. № 37-IV [20], насамперед щодо закріплення в ньому переліку культур, що охоплюються поняттям «зерно», з присвоєнням кожній позиції коду відповідно до Державного класифікатора продукції і послуг, а також чіткого визначення поняття маркетингового року відповідно до положень законодавства ЄС.

По-друге, щодо безпеки та якості зерна, то потрібна подальша гармонізація технічних регламентів і стандартів щодо показників безпеки зернових культур. При цьому, враховуючи інтереси національної безпеки, зокрема такої її складової, як продовольча безпека, доцільним є залишення у національних регламентах більш жорстких показників без змін, приведення у відповідність до вимог європейського законодавства інших показ-

ників та розширення переліків мікотоксинів, радіонуклідів і пестицидів.

По-третє, ще одним напрямом адаптації має стати законодавство України, що регламентує надання державної підтримки виробника зерна. Без державної підтримки аграрний сектор не може ефективно функціонувати, проте, враховуючи прагнення вступу нашої держави до ЄС, слід змінювати підходи до її надання шляхом відходу від прямих виплат до підтримки соціального розвитку села, спрямування державних інвестицій на створення належних умов для роботи й проживання у сільській місцевості, відповідної інфраструктури та ін. Вбачається доцільним також у Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України» закріпити умови її надання відповідно до ст. 3 Регламенту Ради (ЄС)

№ 1782/2003 (обов'язок виробника здійснювати свою виробничо-господарську діяльність, не завдаючи шкоди здоров'ю населення, тваринам і рослинам, охороняти навколишнє середовище, дбайливо ставитися до природи, підвищувати якість виробленої продукції тощо), а для стабілізації ринку зерна — вдосконалити інтервенційну систему та підходи до встановлення ціни підтримки відповідно до вимог законодавства ЄС.

Вживаючи всі ці заходи, слід пам'ятати, що адаптація — це не просто копіювання чи дублювання норм законодавства ЄС, це приведення національного законодавства у відповідність до вимог права ЄС при врахуванні власних національних традицій, інтересів національної безпеки, зокрема продовольчої, умов розвитку й аграрного господарювання.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Офіційний вісник України*. — 2006. — № 24. — Ст. 1794.
2. http://eurlex.europa.eu/Result.do?T1=V1&T2=2006&T3=1881&RechType=RECH_naturel&Submit=Search
3. http://eurlex.europa.eu/Result.do?T1=V1&T2=2008&T3=687&RechType=RECH_naturel&Submit=Search
4. *Гостюк М.* Новые технологии в производстве сельскохозяйственной продукции // *Экономика Украины*. — 2004. — № 3. — С. 79–83.
5. *Відомості Верховної Ради України*. — 2007. — № 35. — Ст. 484.
6. *Урядовий кур'єр*. — 2009. — № 35.
7. *Урядовий кур'єр*. — 2009. — № 98.
8. *Відомості Верховної Ради України*. — 2004. — № 49. — Ст. 527.
9. *Офіційний вісник України*. — 2002. — № 29. — Ст. 1379.
10. *Урядовий кур'єр*. — 2007. — № 45.
11. *Урядовий кур'єр*. — 2008. — № 43.
12. *Урядовий кур'єр*. — 2009. — № 56.
13. *Наказ* Міністерства аграрної політики «Про Розподіл видатків, передбачених Законом України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» за КПКВК 2801210 «Бюджетна тваринницька дотація та державна підтримка виробництва продукції рослинництва» // http://search.ligakon.ua/l_doc2.nsf/alldocWWW/69E798A61806067BC2257591004FE22D!OpenDocument&login&ptext=0
14. *Ляшенко В.* Економічні механізми державного регулювання розвитку ринку зерна в Україні // *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. — 2006. — № 3.
15. *Міхаліна І.* Завдання державної політики щодо регулювання ринку зерна // *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. — 2006. — № 1.
16. *Стан* зайнятості сільського населення за період січень – жовтень 2008 р. // <http://www.minagro.kiev.ua/page/?7153>
17. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:270:0001:0069:EN:PDF>
18. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:277:0001:0040:EN:PDF>
19. *Кордон М. В.* Європейська та євроатлантична інтеграція України : навч. посіб. — К., 2008.
20. *Урядовий кур'єр*. — 2002. — № 138.

Рекомендовано до друку кафедрою аграрного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого.