

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК САМОРЕГУЛЮВАННЯ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА

FORMATION AND DEVELOPMENT OF AGRICULTURAL SELF-REGULATION

Єфремова І.І.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін
Білоцерківського національного аграрного університету*

Ломакіна І.Ю.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Білоцерківського національного аграрного університету*

У статті визначено засади становлення та розвитку саморегулювання сільського господарства в Україні, наголошено на прогалинах законодавчого регулювання. До засобів нормативного саморегулювання зараховано такі: правила, стандарти, етичні кодекси діяльності в сільському господарстві; правила етичної поведінки сільськогосподарських корпорацій; технічні регламенти; добру практику. Підсумовано, що відсутність єдиного закону, який би урегулював питання діяльності саморегульованих організацій, гальмує можливість ефективного регулювання та створення природного механізму саморегулювання в Україні.

Ключові слова: саморегулювання сільського господарства, правила, стандарти, етичні кодекси діяльності в сільському господарстві, саморегульовані організації в сільському господарстві, технічні регламенти, сільське господарство.

В статье определены основы становления и развития саморегулирования сельского хозяйства в Украине, отмечены изъяны законодательного регулирования. К средствам нормативного саморегулирования отнесены такие: правила, стандарты, этические кодексы деятельности в сельском хозяйстве; правила этического поведения сельскохозяйственных корпораций; технические регламенты; хорошую практику. Сделан вывод, что отсутствие единого закона, который бы урегулировал вопросы деятельности саморегулируемых организаций, тормозит возможность эффективного регулирования и создания природного механизма саморегулирования в Украине.

Ключевые слова: саморегулирование сельского хозяйства, правила, стандарты, этические кодексы деятельности в сельском хозяйстве, саморегулируемые организации в сельском хозяйстве, технические регламенты, сельское хозяйство.

The article outlines the principles for the formation and development of self-regulation of agriculture in Ukraine, emphasizes the gaps in legislative regulation. The means of normative self-regulation include: rules, standards, ethical codes of activity in agriculture; rules of ethical behavior of agricultural corporations; technical regulations; good practice. It is concluded that the absence of a single law that would regulate the issue of self-regulated organizations would hinder the effective regulation and creation of a natural self-regulation mechanism in Ukraine.

Key words: self-regulation of agriculture, rules, standards, ethical codes of activity in agriculture, self-regulated organizations in agriculture, technical regulations, agriculture.

Постановка проблеми. Напряма на децентралізацію та дерегулювання всього державного механізму активізує проблематику питання саморегулювання сільського господарства. Сільське господарство є галуззю економічної діяльності, у якій допускається залучення системи саморегулювання. Однак досі на законодавчому рівні відсутні визначальні засади, принципи функціонування саморегулювання сільського господарства в Україні, як загалом будь-якої іншої галузі господарської діяльності. Поодинокі законодавчі норми стосуються лише створення саморегульованих організацій України в окремих галузях, однак Концепція реформування інституту саморегулювання в Україні від 10 травня 2018 р. № 308-р вказує на потребу створення системної та цілісної правової основи, що забезпечить ефективне функціонування саморегульованих організацій [1]. Крім того, цією Концепцією констатується факт функціонування саморегулювання в таких сферах, пов'язаних із сільським господарством: оціночна діяльність, оцінка земель,

землеустрій, діяльність на оптових ринках сільськогосподарської продукції, сільськогосподарська дорадча діяльність, туризм, діяльність організацій/об'єднань роботодавців, енергетична ефективність тощо [1].

Метою статті є визначення засад становлення та розвитку саморегулювання сільського господарства в Україні.

Стан дослідження. Питання саморегулювання, діяльності саморегульованих організацій досліджували у своїх роботах такі українські вчені: О. Гончаренко, В. Кочин, В. Махінчук, В. Полюхович, В. Щербина та інші. Однак саморегулювання сільського господарства не набуло достатнього висвітлення у науковій літературі, що репрезентується відсутністю комплексних робіт із цієї проблематики.

Виклад основного матеріалу. Одним із напрямів регулювання, який є альтернативним до державного, є саморегулювання. Саморегулювання сільського господарства – це механізм, за допомогою якого суб'єкти, що здійснюють сільськогосподарську

діяльність, можуть на власний розсуд і власними силами регулювати свої відносини.

Державне регулювання сільського господарства як права категорія – це врегульовані правовими нормами суспільні відносини, в яких реалізується діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування й інших уповноважених суб'єктів, які безперервно, цілеспрямовано, відповідно до своїх повноважень і в межах, визначених державною аграрною політикою, впливають на виробництво, переробку, реалізацію сільськогосподарської продукції, інші види аграрних відносин із метою забезпечення продовольчої безпеки, ефективного використання земельних та інших природних ресурсів, дотримання аграрного законодавства, запобігання аграрним правопорушенням і захисту прав громадян [2, с. 139]. Саморегулювання ж сільського господарства – це діяльність суб'єктів на основі самостворювальних норм. Отже, суб'єктами відносин виступають самі творці норм, суб'єкти сільськогосподарського господарювання: юридичні та фізичні особи. Повноваження суб'єктів саморегулювання та функціонування саморегульованих організацій здійснюються у межах, визначених законодавством.

Запровадження саморегулювання сільського господарства пов'язане з важливістю ефективного регулювання. Наприклад, О. Михайленко стверджує: «Державне регулювання сільського господарства в Україні характеризується недосконалістю та обмеженістю фінансування галузі. Необхідність державного регулювання сільського господарства значна частина науковців пов'язує з диспаритетом цін на промислову та сільськогосподарську продукцію, а також із впливом природно-кліматичних умов на ефективність сільськогосподарського виробництва» [3, с. 37]. Д. Міщенко вказує: «Застосування адміністративних методів є доцільним, коли ринковий механізм та економічні засоби державного регулювання виявляються недоцільними або діють дуже повільно» [4, с. 5]. На державному рівні вигодами стимулювання розвитку саморегульованих організацій в агропродовольчій сфері є такі: підвищення оперативності та ефективності прийняття рішень через налагодження більш тісної взаємодії між державою та учасниками ринку в завданнях регулювання аграрного сектору економіки; формування високих стандартів діяльності та продукції; створення системи вирішення суперечок між членами СРО [5, с. 24]. Тому ефективним буде регулювання сільського господарства на основі державного регулювання та саморегулювання як ознаки професійної зрілості учасників саморегулювання.

У науці слушно стверджується, що «унікальність системи саморегулювання господарської діяльності полягає в тому, що самі суб'єкти її здійснення обирають для цього саме правила поведінки без втручання ззовні і на основі залучення власних ресурсів дотримуються їх, покладаючись на добросовісність учасників, ділову репутацію. Будучи автономним різновидом правового регулювання, саморегулювання має специфічну властивість: пов'язаність

із «зовнішнім» державним регулюванням, оскільки діє в межах, не заборонених законом» [6, с. 81]. В. Кочин додає: «Саморегулювання є способом упорядкування суспільних відносин між юридично рівними суб'єктами на основі взаємного визначення їхніх прав та обов'язків, що формуються у відповідному правочині, або шляхом створення норм і правил поведінки спеціально створеними організаціями (регуляторами), які визнаються та виконуються їхніми учасниками (членами)» [7, с. 55].

Стаття 36 Конституції України проголошує право громадян України на свободу об'єднання у громадські організації для здійснення та захисту своїх прав і свобод та задоволення, зокрема, економічних інтересів. Частина 1 статті 5 Господарського кодексу України визначає, що правовий господарський порядок в Україні формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів.

Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2021 р., яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1437-р, передбачає такі заходи щодо розвитку саморегулювання: «стимулювання створення та функціонування об'єднань виробників сільськогосподарської продукції, зокрема, через делегування повноважень саморегульованим організаціям в агропромисловому комплексі; розширення діяльності сільськогосподарських дорадчих служб, орієнтованих на безпосередню роботу із сільським населенням, що сприятиме адаптації дрібних і середніх сільськогосподарських виробників до конкурентних умов господарювання» [8].

Розвиток саморегулювання в аграрному секторі, делегування державою галузевим, фаховим і територіальним об'єднанням частини повноважень щодо регулювання, розширення їхньої участі у формуванні та реалізації державної аграрної політики аграрного ринку передбачені Стратегією розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 р. [9]. Цією ж Стратегією визначені також заходи у напрямі дерегулювання, зокрема це зменшення регуляторного навантаження на агробізнес унаслідок максимального скорочення переліку необхідних дозволів і ліцензій. Поряд із потребою саморегулювання аграрного сектору встановлюється важлива особливість для повноцінного функціонування саморегульованих організацій, це – «підвищення рівня відповідальності саморегульованих об'єднань сільськогосподарських товаровиробників і кооперативів у здійсненні контролю якості та безпечності продукції, виробленої її членами» [9]. Адже світова практика свідчить також про негативні риси впровадження саморегулювання, до яких можна зарахувати зловживання саморегульованими організаціями своїми повноваженнями у разі відсутності дієвого контролю з боку держави, зокрема, щодо якості виробленої продукції. Водночас зазначений документ має декларативний характер, тому системний

механізм відповідальності саморегульованих організацій в аграрному секторі має бути конкретизований у спеціальному законі.

Вказаною Стратегією передбачений також інший альтернативний напрям із децентралізації – це співрегулювання (хоча він не дефініюваний у такій назві, однак із контексту нормативно-правового акту впливає саме таке розуміння). Зокрема, це перехід до регулювання обсягів виробництва (на основі продуктових балансів) із залученням саморегульованих об'єднань сільськогосподарських товаровиробників і використанням механізму проведення товарних і фінансових інтервенцій; наукове забезпечення інноваційного розвитку, формування партнерських відносин між саморегульованими об'єднаннями сільськогосподарських товаровиробників, державою та галузевою наукою у сфері розвитку насінництва, селекції та племінної справи, техніко-технологічного забезпечення аграрного сектору [9]. Співрегулювання ринку за участі держави, саморегульованих організацій і споживачів товарів та послуг є найбільш поширеним способом регулювання ринку в Європейському Союзі. Тому поряд зі створенням механізму саморегулювання сільського господарства сучасним адекватним розумінням є функціонування системи співрегулювання. Співрегулювання допомагає усунути недоліки запровадження саморегулювання, оскільки суб'єкти саморегулювання ще вчать повноцінно використовувати надані їм повноваження. Водночас вказаний механізм сприятиме поглибленню контактів між представниками влади, бізнесу та споживачами. Отже, саморегулювання – це механізм, який має посилити відповідальність суб'єктів господарювання в галузі сільського господарства, однак недосконалості законодавства, відсутність належного регулювання призводять до дисбалансу публічних і приватних інтересів, тому співрегулювання є оптимальним способом регулювання більшості галузей сільського господарства.

У проекті закону «Про основи саморегулювання в аграрному секторі економіки» визначається, що саморегулювання – форма регулювання в аграрному секторі економіки, яка здійснюється шляхом надання статусу саморегульованої організації об'єднанням господарської та/або професійної діяльності як носіям управлінських повноважень щодо ініціативного та самостійного регулювання ринків сільськогосподарської продукції та продовольства, сфер професійної діяльності [10].

В Аналізі регуляторного впливу, доданого до зазначеного проекту Закону України, вказується, що його прийняття дасть змогу підвищити рівень функціонування аграрного сектору загалом і наблизити його до практики країн ЄС, залучити саморегульовані організації до вироблення єдиних правил діяльності та розбудови дієвої системи контролю за їх дотриманням, що у кінцевому підсумку може призвести до підвищення якості продукції вітчизняного аграрного сектору та розширення її асортименту, а також до стабілізації цінової ситуації на споживчому ринку [11]. Позитивно оцінюємо мож-

ливість прийняття окремого закону, який би стосувався здійснення саморегулювання в аграрній сфері. За допомогою спеціального закону можна вказати на особливості саморегулювання в сільському господарстві, які можуть стосуватися як об'єктного, так і суб'єктного складу. Специфіка може відобразитися також у кількості учасників саморегульованих організацій, процедурі запровадження правил саморегульованих організацій і змісті етичних кодексів тощо. Сільське господарство пов'язане з безпекою харчових продуктів, тому впровадження додаткових норм за допомогою механізмів саморегульованих організацій є винятково доцільним.

Залежно від форми закріплення саморегулювання господарської діяльності може бути репрезентоване як: нормативне – виявляється у створенні, розробленні, закріпленні саморегульованих норм (етичних кодексів, правил поведінки, корпоративних норм); організаційне (інституційне) – створюються відповідні саморегульовані організації, які представляють відповідних учасників господарської діяльності [12]. Подібний поділ на види саморегулювання є актуальним також для сільського господарства.

Нормативне саморегулювання в сільському господарстві. Одним із засобів саморегулювання в сільському господарстві є договір, за допомогою якого сторони визначають власні права та обов'язки у межах, визначених законодавством. Крім того, важливими засобами нормативного саморегулювання є правила, стандарти, етичні кодекси діяльності в сільському господарстві; правила етичної поведінки сільськогосподарських корпорацій; технічні регламенти; добра практика. Наприклад, утворене в рамках швейцарсько-українського проекту з розвитку ринку органічної продукції ТОВ «Органік Стандарт» здійснює сертифікацію за приватними стандартами Міжнародної асоціації учасників органічного виробництва «БЮЛан Україна», а також за чинними міжнародними стандартами Швейцарії, ЄС, США, Японії відповідно до потреб і намірів виробника щодо ринку збуту органічної продукції [13, с. 93]. Приватні стандарти, їх дотримання та створення механізму контролю – це приклади нормативного та організаційного саморегулювання сільського господарства.

У практиці Європейського Союзу важливими є такі нормативи: належна (добра, сумлінна) сільськогосподарська практика та належна (добра, сумлінна) фермерська практика. Означені концепції розвитку пропонуються розвивати в Україні, що є позитивною ознакою цивілізаційного поступу. За визначенням Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН (ФАО), належна сільськогосподарська практика – це сукупність принципів, які повинні застосовуватися щодо виробництва сільськогосподарської продукції та процесів, що слідує за виробництвом, і призводити до отримання безпечних і здорових харчових продуктів і непродовольчих сільськогосподарських продуктів. При цьому враховуються економічні, соціальні й екологічні фактори [14, с. 24]. Такі практики переважно застосовуються добровільно та є фактично додатковою відповідаль-

ністю виробників перед споживачами. Споживачі зі свого боку мають позитивно реагувати на взяті підвищені вимоги та, відповідно, краще купувати товар, вироблений в екологічно сприятливих умовах.

Саморегульовані організації в сільському господарстві. Відповідно до Закону України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» від 9 грудня 2012 р. № 5462-VI передбачена можливість створення саморегульованої організації, яка об'єднує суб'єктів дорадчої діяльності [15]. Закон України «Про оцінку земель» від 11 грудня 2003 р. № 1378-IV [16] визначає можливість функціонування саморегульованих організацій у сфері оцінки земель. Згідно із Законом України «Про оптові ринки сільськогосподарської продукції» від 9 грудня 2012 р. № 5462-VI передбачено, що організаційно-правовою формою саморегульованої організації є асоціація [17]. Як бачимо, можливість створення саморегульованих організацій з відповідним статусом передбачена у невеликій кількості галузей сільського господарства. Водночас примітна діяльність громадських спілок і господарських асоціацій фактично як саморегульованих організацій без відповідного статусу. Тобто в більшості галузей сільського господарства створення та функціонування саморегульованих організацій не передбачено, що є значною прогалиною законодавства України. Зокрема, Закон України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» від 3 вересня 2013 р. № 425-VII не визначає норм щодо саморегулювання. Значення цього Закону для регулювання ринку сільськогосподарської продукції важко переоцінити. На відміну від інших законів в аграрній сфері, він

прийнятий недавно, близько п'яти років тому, коли питання саморегулювання активно обговорювалося. Тому вважаємо, що необхідно внести норми про саморегулювання та саморегульовані організації в галузі органічної продукції до зазначеного Закону.

Відсутні положення щодо саморегулювання та саморегульованих організацій також у таких законах: «Про державну підтримку сільського господарства України», «Про фермерське господарство», «Про особисте селянське господарство», «Про ветеринарну медицину», «Про зерно та ринок зерна в Україні» та багато інших у цій сфері. Проведений аналіз діяльності громадських організацій та асоціацій у сільському господарстві дає змогу дійти висновку, що створення саморегульованих організацій можливе у всіх його галузях. Основними обмеженнями в їхніх повноваженнях є положення монопольного законодавства, вимоги безпечності та якості продукції, а також цінова політика держави.

Висновки. Отже, зважаючи на зазначене вище, вважаємо, що відсутність єдиного закону, який би врегулював питання саморегулювання в сільському господарстві, гальмує процес децентралізації та дерегулювання в Україні, відбирає можливість ефективного регулювання та створення природного механізму саморегулювання в Україні. Перспективними напрямами розвитку саморегулювання та саморегульованих організацій у сільському господарстві є такі: сільський зелений туризм, органічне виробництво, вузькоспеціалізоване виробництво певного виду продукції (молочної, рибної, м'ясної, рослинної тощо), харчова та переробна промисловість, сільськогосподарське машинобудування тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Концепція реформування інституту саморегулювання в Україні: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 308-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-konc>. (дата звернення: 16.09.2018).
2. Ломакіна І. Державно-правове регулювання сільського господарства України. Підприємство, господарство і право. 2009. № 10. С. 138–140.
3. Михайленко О. Державне регулювання сільського господарства в умовах глобалізації. Вісник Дніпропетровського університету. Серія: «Світове господарство і міжнародні економічні відносини». 2014. Т. 22. Вип. 6. С. 31–39.
4. Міщенко Д. Аналіз методів державного регулювання аграрного сектора економіки України. Наук. пр. держ. управління. Вип. 135. Т. 147. 2010. С. 123–127.
5. Стратегічні напрями інституційного забезпечення розвитку аграрного сектору в Україні. К.: НІСД, 2014. 45 с.
6. Гончаренко О. Принципи саморегулювання господарської діяльності. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право». 2016. Вип. 39. Т. 1. С. 81–84.
7. Кочин В. Поняття та ознаки саморегулювання у цивільному праві України. Юридична Україна. 2014. № 10. С. 52–55.
8. Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2021 р.: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1437-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1437-2015-%D1%80#n9>. (дата звернення: 11.09.2018).
9. Стратегія розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 р.: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2013 р. № 806-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/806-2013-%D1%80>. (дата звернення: 10.09.2018).
10. Проект закону України «Про основи саморегулювання в аграрному секторі економіки». URL: <http://minagro.gov.ua/node/17634>. (дата звернення: 12.09.2018).
11. Аналіз регуляторного впливу до проекту Закону України «Про основи саморегулювання в аграрному секторі економіки України». URL: <http://minagro.gov.ua/node/17634>. (дата звернення: 12.09.2018).
12. Гончаренко О. Види саморегулювання господарської діяльності. Підприємство, господарство і право. 2016. № 11. С. 68–72.
13. Дудар О.Т. Організаційно-економічні засади формування органічного агровиробництва: дис. ... канд. економ. наук. Тернопіль, 2011. 236 с.
14. Екологічні новачки Спільної аграрної політики ЄС: імплементація в Україні: науково-аналітична зап. від 10 серпня 2016 р. № 135-13/440/ Ін-т екон. та прогнозів. НАНУ. К., 2016. 37 с.
15. Про сільськогосподарську дорадчу діяльність: Закон України від 9 грудня 2012 р. № 5462-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1807-15?find=1&text=%F1%E0%EC%EE%F0%E5%E3%F3%EB>. (дата звернення: 16.09.2018).
16. Про оцінку земель: Закон України від 11 грудня 2003 р. № 1378-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-15>. (дата звернення: 12.09.2018).
17. Про оптові ринки сільськогосподарської продукції: Закон України від 25 червня 2009 р. № 1561-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1561-17?find=1&text=%F1%E0%EC%EE%F0%E5%E3%F3%EB>. (дата звернення: 10.09.2018).