

УДК 346.23(477)

Н.О. ШИГАРОВА, Національний університет «Одеська юридична академія»

ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ГОСПОДАРЮВАННЯ НА УКРАЇНСЬКОМУ РИНКУ ПРОДОВОЛЬСТВА ТА ПРОДОВОЛЬЧИХ ТОВАРІВ

Ключові слова: публічно-господарські вимоги, державне управління, ринок продовольства та продовольчих товарів, вдосконалення

Для визначення взаємовідносин між державою та суспільством юридична наука напроцювала спеціальну термінологію. Термін «публічне право» увійшов у вітчизняну юридичну понятійну систему порівняно недавно. І на сьогодні загально визнаним є визначення «публічного права» як частини системи діючого права, сукупність галузей права, що регулюють відносини, які забезпечують загальнодержавні інтереси домінуючої частини суспільства, відносини держави, її органів з громадянами, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами, організаціями, відносини між державними органами, при цьому в цих відносинах орган держави виступає носієм державно-владних (публічних) повноважень, які забезпечують інтереси всього суспільства [1]. Правильне розуміння співвідношення інтересів на ринку продовольства та продовольчих товарів з потребами, які входять до сфери приватних інтересів, має важливе значення при з'ясуванні ролі права як інструменту правового впливу на такий ринок [2, с.41].

Інтереси суспільства на ринку продовольства та продовольчих товарів в цілому формуються винятково суспільно-економічними умовами та відповідними їм потребами. Інтереси організацій формуються не тільки під впливом цих об'єктивних факторів, але й під

впливом суб'єктивних чинників: волі законодавця та діяльності державних органів у сфері регулювання господарських відносин на ринку продовольства та продовольчих товарів.

Проблемам публічного інтересу в регулюванні економічних відносин та в господарчому праві присвячували свої праці С.С. Алексєєв, С.О. Борисевич, Ю.Є. Вороніна, Є. Максимова, В.М. Селіванов, В.В. Цветков, О.Ф. Скакун та ін.

Разом із тим, проблема публічно-господарських вимог до організації функціонування українського ринку продовольства та продовольчих товарів не знайшла належного висвітлення в науковій літературі. Тому метою статті є визначення особливостей публічно-господарських відносин на українському ринку продовольства та продовольчих товарів, відокремлення вимог, спрямованих на вдосконалення правового механізму його функціонування.

За сучасних умов розвитку науки господарського права актуальним є розв'язання ряду концептуальних, методологічних проблем, загальних для різних сфер економічної теорії та практики. Результати дослідження цих проблем можуть стати важливою складовою та підставою розвитку юридичних, управлінських, економічних та інших наук. В.М. Селіванов зазначив, що «єдиним засобом пошуку й упровадження в життєдіяльність українського суспільства сучасних соціально-правових механізмів організації і управління суспільними процесами залишається соціально-наукове пізнання об'єктивної дійсності, складної і рухливої за своєю природою. Природа цієї дійсності, особливо її соціальні форми, її об'єктивна нестабільність дійсно обумовлюють відносність наукового знання, відносність наукових (економічних, політичних, юридичних тощо) прогнозів. Але саме ця ж природа обумовлює необхідність постійного всебічного усвідомлення методологічних і теоретичних прийомів і засобів, удосконалення механізмів функціонування публічного права в забезпеченні приватних інтересів» [3, с.19].

У цьому контексті проблема визначення вимог до організації функціонування українського ринку продовольства та продовольчих товарів перетворюється в проблему знаходження балансу між споживачами продуктів харчування, виробниками та продавцями.

Забезпечити цей баланс інтересів має українська держава, яка входить до числа суб'єктів ринку продовольства та продовольчих товарів регулюючи діяльність його учасників [3, с.20].

Правове регулювання – це здійснення за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів та ін.) результативного, нормативно-організаційного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони, розвитку відповідно до суспільних потреб [4, с.145].

Характерними ознаками правового регулювання, як виду соціального регулювання вважаються, по-перше, цілеспрямований, гарантовано-результативний характер, що являє собою нормативно-організаційне опосередкування суспільних відносин, їх державно-владне та ціннісне нормування. По-друге, воно здійснюється за допомогою цілісної системи заходів, що забезпечують досягнення необхідних цілей (результатів), які ставив законодавець, видаючи юридичні норми.

Якщо аналізувати вище наведене визначення С.С. Алексеєва, то можна констатувати, що в його визначенні правового регулювання відсутній суб'єкт здійснення такого результативного, нормативно-організаційного впливу.

О.Ф. Скакун у своєму визначенні розширює поняття С.С. Алексеєва і зазначає, що правове регулювання – це здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона та розвиток [5, с.488], основною ознакою якого є його державно-владний характер тому, що в юридичних нормах держава вказує міру можливої та належної поведінки суб'єктів право-

відносин, за невиконання якої вони несуть юридичну відповідальність.

Виходячи з положення, що правове регулювання господарської діяльності – це заснована на законодавстві діяльність держави щодо юридичного закріплення, упорядкування, розвитку та охорони суспільних відносин, які виникають у сфері господарювання, можна запропонувати визначення сфери публічного регулювання господарських відносин на ринку продовольства та продовольчих товарів.

Отже, правове регулювання діяльності на ринку продовольства та продовольчих товарів, яке засновано на засадах публічного права як різновид соціального регулювання, являє собою один із найважливіших напрямів діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, що здійснюється за допомогою права та сукупності правових засобів і виявляється у цілеспрямованому і організуючому впливі на діяльність учасників ринку з метою її упорядкування, охорони, надання стабільності і створення відповідних умов для реалізації ними господарської діяльності.

При такому підході до публічних засад управління продовольчим ринком можна погодитися і з думкою Т.М. Лозинської, що по відношенню до продовольчого ринку державне регулювання, як функція управління – це спрямування діяльності суб'єктів продовольчого ринку за допомогою сукупності методів і важелів у напрямі формування продовольчої безпеки країни та підвищення конкурентоспроможності виробників продовольства [6].

В Україні створена складна система державного регулювання ринку, яка складається з великої кількості органів управління, які тією чи іншою мірою впливають на ринок продовольства та продовольчих товарів (рис.).

Ця досить розвинута система в цілому сприяє вирішенню головного завдання сучасного публічного регулювання продовольчого ринку – це дотримання комплексного підходу при його здійсненні, тобто визначення стратегічних і тактичних заходів, їх

узгоджена реалізація у всіх ланках цього, що забезпечується через тісний взаємозв'язок складових економічної політики – фінансової, кредитної, податкової та ін.



Рисунок – Система органів державного (публічного) управління ринком продовольства та продовольчих товарів (складено автором)

Разом із тим, на нашу думку, недоліком сучасної концепції регулювання ринку продовольства та продовольчих товарів є те, що вона розглядається як суто юридично-правова.

Зазначимо, що такий підхід до недавнього часу, був характерним і для зарубіжних країн, хоча у наш час державне регулювання ринків харчової продукції в розвинених країнах світу перейшло з розряду чисто юридичних завдань в ранг публічно-правових відносин у сфері управління або точніше державного менеджменту. Якщо раніше вважалося, що для захисту ринку та його регулювання достатньо встановити правові норми і контролювати їх виконання, то зараз багатьом державам стало зрозумілим, що проблема набагато складніше і вирішувати її треба як управлінську. Виходить, що державне регулювання переходить у

розряд встановлення процедур та контролю за їх виконанням [7].

Ми вважаємо, що саме такий підхід доцільно використовувати і в Україні, особливо з огляду на те, що метою української держави є приєднання до європейської спільноти, вступ до Європейського Союзу.

Україна ж продовжує використовувати систему державного регулювання ринку харчових продуктів, отриману нею у спадщину від Радянського Союзу. Ця система не відповідає вимогам СОТ і не визнається розвинутими країнами світу. Застосування не гармонізованої з сучасною міжнародною практикою, застарілої системи державного регулювання безпечності харчових продуктів значною мірою підриває експортний потенціал України, знижує конкурентоспроможність її сільського господарства й харчової галузі, і, що найгір-

ше, ставить під загрозу здоров'я та безпеку громадян.

Сучасна система публічного управління на ринку продовольства та продовольчих товарів, яка нині використовується в Україні, характеризується такими основними рисами:

1. Законодавство й нормативна база фрагментовані та суперечливі. До того ж, відсутні ефективні засоби, які би забезпечували його дотримання. Це також сповільнює процес його гармонізації з продовольчим законодавством ЄС. Аналіз свідчить, що попри те, що за роки незалежності в Україні було прийнято значну кількість законодавчих актів з питань безпеки харчових продуктів, з питань організаційних та законодавчих засад державного регулювання ринку продовольства та продовольчих товарів – цей законодавчий масив не був належним чином гармонізований з практикою розвинутих країн, і досі частково базуються на принципах радянської епохи.

Так, наприклад, сучасна міжнародна система регулювання безпеки харчових продуктів (НАССР) хоча й згадується в декількох законодавчих документах, але не має ефективних механізмів упровадження. Україна включила посилання на НАССР до деяких законодавчих документів, але насправді державні службовці не підготовлені для здійснення контролю дотримання вимог системи НАССР, і не можуть, відповідно, визначити, чи діє система належним чином українське законодавство, що регулює безпеку продуктів харчування. Само ж законодавство, поряд із іншими його недоліками, не відповідає міжнародним зобов'язанням перед СОТ, які взяла на себе Україна, що може спонукати членів СОТ звернутися до Ради СОТ із вирішення суперечок і застосувати до України певні санкції.

2. Численні обов'язкові стандарти та інші вимоги застарілі і надто деталізовані (ГОСТи та ДСТУ).

Увага в них переважно зосереджена на надто детальному контролі готової продукції

(замість контролю процесів виробництва): наприклад, нараховується до 94 обов'язкових стандартів для виробництва сиру або 177 стандартів для виробництва морозива [8].

3. Вкрай недостатніми є обмін інформацією та координація дій між державними органами, що відповідають за безпеку харчових продуктів. Наслідком цього є невизначеність та дублювання функцій, надмірний обсяг перевірок і загальна неефективність контролю. Це негативно позначається на конкурентоспроможності підприємств харчової та суміжних із нею галузей, що змушені мати справу з Державним комітетом України з питань технічного регулювання та споживчої політики (Держспоживстандартом), Міністерством охорони здоров'я України (зокрема, із Державною санітарно-епідеміологічною службою), Міністерством аграрної політики України та Державним комітетом ветеринарної медицини, які часто контролюють одні й ті самі питання.

4. Щоб забезпечити контроль та підтримання на належному рівні безпеки харчової продукції, в Україні здійснюють відбір зразків продукції, обов'язкову сертифікацію та перевірки з виїздом на місця, які проводяться досить часто, замість того, щоб запровадити ефективну та дієву систему контролю виробничих процесів, засновану на аналізі ризиків.

5. Дослідні лабораторії працюють за застарілими, ще радянськими нормативами і не відповідають вимогам, що діють у Європейському Союзі та інших розвинутих країнах. Наприклад, тільки декілька відсотків усіх лабораторій в Україні акредитовані за стандартом ISO 17025.

Водночас, використання системи контролю безпеки харчових продуктів, яка є для підприємств значним тягарем через необхідність дотримувати чинних норм та правил радянського типу (так, підприємство, що займається переробкою молока, має отримати до 120 дозволів та погоджень), не гарантує, однак, убезпечення від хвороб, спричинених продуктами

харчування, та харчових отруєнь. Щороку Міністерство охорони здоров'я України реєструє в середньому 1500 випадків харчових отруєнь, близько 70 % з яких спричинені продуктами промислового виробництва [9].

Зараз обсяг порушень норм безпечності харчових продуктів в Україні на всіх етапах виробництва та реалізації є величезним, а система контролю безпечності харчових продуктів залишається неефективною, дорогою та обтяжливою.

6. Не створена дієва та всеохоплююча система відстеження продукції. Внаслідок відсутності такої системи вкрай важко вчасно відкликати з ринку небезпечні продукти, а також виявляти виробників, що не дотримуються чинних вимог, та застосовувати до них певні заходи стягнення за порушення безпечності харчових продуктів. Через все це виробники зазнають великих витрат. Показовою тут є молочна підгалузь (хоч цей приклад є свідченням необхідності реформи і в інших підгалузях, таких як виробництво м'яса, зерна або овочів), яка має добрий потенціал для подолання кризи та подальшого зростання, але розвиток якої гальмує недосконалість і застаріла нормативна база.

Наочно показати, наскільки обтяжливим є регулювання, може огляд регулювання безпечності харчових продуктів у молочній галузі, підготовлений фахівцями Проекту ІФС виробництва. Він засвідчив, що в середньому повний процес переробки молока та виробництва молочної продукції («від лану до столу») повинен: відповідати вимогам до 120 дозволів, погоджень та інших нормативних документів; відповідати в середньому до 50 обов'язкових стандартів продукції (ГОСТ та ДСТУ) стосовно кожного виду молочної продукції (залежно від типу); задовольняти вимогам до 51 наказу і обов'язкових до виконання вказівок Міністерства охорони здоров'я, СЕС та інших органів державного контролю стосовно кожного виду молочної продукції; підлягати тестуванню близько 110 передбаченими метода-

ми, незважаючи на те, що 63 % з них не відповідають міжнародним стандартам; проходити численні перевірки декількох різних органів державного контролю, які часто дублюють одна одну.

Наприклад, у 2011 р. чверть підприємств, пов'язаних із обігом харчових продуктів (заклади торгівлі та ін.), та третина промислових підприємств витратили, відповідно, по 25,0 та 60,0 тис. грн на обов'язкову сертифікацію продукції виробництва [9].

Це суперечить досвіду країн із розвиненою економікою, в яких дійшли висновку, що необхідного та достатнього рівня безпечності можна досягти без застосування жорстких обмежувальних адміністративних процедур, які негативно впливають на конкурентоспроможність приватного сектора та створюють затратні перешкоди для торгівлі.

Безумовно, що реформування системи публічного регулювання ринку продовольства та продовольчих товарів в Україні задля її гармонізації з аналогічною системою ЄС з урахуванням кращого міжнародного досвіду – це складна робота, яка, водночас, є стратегічно важливою для розвитку та процвітання країни, що має серйозні конкурентні переваги в аграрній галузі.

Вона потребуватиме значної політичної підтримки для запровадження глибоких структурних реформ у правовій, регуляторній та інституційній сферах, а також в інфраструктурі.

Нижче наведені напрями, за якими можна швидко розпочати реформування, підвищити ефективність публічного управління в даній сфері економіки.

По-перше, необхідно відмовитися від застарілих обов'язкових стандартів продукції та гармонізація системи технічного регулювання із нормами СОТ. Для цього необхідно чітко дотримувати § 299 «Звіту робочої групи з питань вступу України до Міжнародної організації торгівлі. WT/ACC/Ukr/152, 25 січня 2008 р.».

По-друге, необхідно вилучити згадку про продукти харчування з прикінцевих положень

Закону України «Про стандартизацію», оскільки питання стосовно запровадження стандартів для харчових продуктів регулює Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 23.12.1997 р. № 771/97-ВР.

По-третє, потрібно уніфікувати визначення терміна «стандарт», наведеного в Законі України «Про безпечність та якість харчових продуктів», з його ж визначенням, наведеним в Угоді СОТ про технічні бар'єри в торгівлі (ТБТ).

По-четверте, необхідним є скасування обов'язкової сертифікації харчових продуктів. Для цього слід: скасувати вимоги про обов'язкову для підприємств харчової галузі сертифікацію своєї продукції шляхом внесення змін до таких нормативно-правових актів: Законів України «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 р. № 1023-ХІІ та «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 р. № 4004-ХІІ; Декрету Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію та сертифікацію» від 10.05.1993 р. № 46-93; скасувати Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 01.02.2005 р. № 28 в тій його частині, що містить перелік харчових продуктів, які підлягають обов'язковій сертифікації.

По-п'яте, необхідним є запровадження інтегрованої системи контролю харчових продуктів або створення єдиного органу з контролю харчових продуктів, що характерно для сучасної міжнародної практики.

Цей перелік заходів без сумніву підвищить ефективність державного регулювання ринку продовольства та продовольчих товарів, буде сприяти наближенню публічного управління на ринку продовольства та продовольчих товарів до світових стандартів.

Таким чином, проведений аналіз свідчить, що в Україні в сфері державного регулювання ринку продовольства та продовольчих товарів існують численні проблеми, які в тому числі заважають їй вирішенню стратегічної мети розвитку держави – вступу до Європейського

Союзу. У цьому зв'язку негайним вбачається реформування цієї сфери публічного управління, позбавлення ще радянських стереотипів, застосування сучасних засобів та форм публічного управління, які є характерними для розвинутих країн світу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Борисевич С. О. Критерії розмежування публічного і приватного права / С. О. Борисевич [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nrzd/2011_2/1.pdf.
2. Курбатов А. Я. Теоретические основы сочетания частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности / А. Я. Курбатов // Черные дыры в российском законодательстве. – 2001. – № 1. – С. 40–42.
3. Селіванов В. Від «здорового глузду» до теорії державного управління / В. М. Селіванов, В. В. Цветков // Право України. – 2001. – № 5. – С. 18–23.
4. Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. – М. : Изд-во БЕК, 1994. – 224 с.
5. Скакун О. Ф. Теория держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
6. Лозинська Т. М. Методи державного регулювання продовольчого ринку України / Т. М. Лозинська // Державне будівництво. – 2006. – № 1.
7. Максимова Е. Регулирование продовольственного рынка: Россия и Европа / Е. Максимова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sfera.fm/analitika/regulirovanie-prodovolstvennogo-rynka-rossiya-i-evropa.html>.
8. Інтерв'ю фахівців ІФС з виробниками молочної продукції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minagro.kiev.ua/page/831>.
9. Система державного регулювання безпечності харчових продуктів в Україні: на шляху вдосконалення. Аналітичний звіт

[Електронний ресурс] – Режим доступу: | fety_report_UKR.pdf.
http://www.vlasnasprava.info/files/docs/Food_sa

Шигарова Н. О. Публічно-управлінські аспекти організації системи господарювання на українському ринку продовольства та продовольчих товарів / Н. О. Шигарова // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 833–839 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12shotpt.pdf>

Надано визначення сутності публічно-управлінського впливу на український ринок продовольства та продовольчих товарів. Визначені недоліки цієї сфери державного управління, запропоновані заходи щодо його вдосконалення.

Шигарова Н.А. Публично-управленческие аспекты организации системы хозяйствования на украинском рынке продовольствия и продовольственных товаров

Дано определение сущности публично-управленческого влияния на украинский рынок продовольствия и продовольственных товаров. Определены недостатки этой сферы государственного управления, предложены мероприятия по усовершенствованию.

Shigarova N.A. Public are Administrative Aspects of Organization the System of Menage at the Ukrainian Market Food and Food Stuffs

This article is devoted determination of essence in public-administrative influence on the Ukrainian market of food and food stuffs. Certain lacks of this sphere of state administration, offered measures on his perfection are tendered.

Форум права Форум