

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ: ОРГАНІЗАЦІЙНО- ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Бугера С.І.

кандидат юридичних наук

старший науковий співробітник Національної академії аграрних наук України

В статті розглядаються організаційно-правові проблеми державного управління якістю сільськогосподарської продукції. Для вдосконалення державного управління з вказаного питання запропоновано створення Державного агентства якості сільськогосподарської продукції, а також розроблено Концепцію правового забезпечення системи якості продукції даного виду.

В статье рассматриваются организационно-правовые проблемы государственного управления качеством сельскохозяйственной продукции. Для усовершенствования государственного управления по указанному вопросу предложено создание Государственного агентства качества сельскохозяйственной продукции, а также разработано Концепцию правового обеспечения системы качества продукции данного вида.

In the article the organizational and legal problems of state quality management of agricultural production are considered. For improvement of state management on the specified question the creation of State agency of quality of agricultural production is offered, and also is developed the Concept of legal maintenance of system of quality of production of the given kind.

Ключові слова: сільськогосподарська продукція, якість, державне управління, організаційно-правове забезпечення.

Як вказується в Концепції Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року державна політика в аграрному секторі економіки потребує значного вдосконалення і в тому числі в питаннях якості сільськогосподарської продукції. Концепцією зокрема передбачається наступні кроки в цьому напрямку: розвиток органічного сільськогосподарського виробництва; впровадження стандартів безпеки продуктів харчування та підвищення якості сільськогосподарської продукції відповідно до вимог СОР і ЄС; організації оптово-роздрібних ринків сільськогосподарської продукції.

При цьому важливим є вдосконалення державного управління якістю сільськогосподарської продукції. На думку В.Ф. Опришко державне управління якістю продукції є складовою системи державного управління всім народногосподарським комплексом держави. Під ним слід розуміти врегульовану нормами права виконавчу та розпорядчу діяльність державних органів, що здійснюють управління економікою (особливо промисловим виробництвом), а також втілену в різноманітні організаційно-правові форми діяльність робітників, метою якої являється забезпечення високого рівня якості продукції на всіх стадіях її формування [1, 7].

Метою статті є вдосконалення системи державного управління якістю сільськогосподарської продукції в контексті її організаційно-правового забезпечення.

Необхідно зазначити, що якість сільськогосподарської продукції, як базова складова потенційної якості харчових продуктів в сучасних умовах господарювання не стала визначаючим конкурентно-утворюючим фактором як аграрного виробництва так і економіки держави в цілому. Як свідчить статистика значний відсоток сільськогосподарської продукції виробляється в умовах низької технологічної культури без врахування нерозривної зв'язку: «якість землі»- «якість продукції рослинництва»-«якість продукції тваринництва». Спостерігається негативна тенденція щодо раціонального використання земель сільськогосподарського призначення та природно-ресурсного потенціалу в цілому. Найбільша цінність сільськогосподарського виробництва - родючість ґрунту, в ряді регіонів перебуває в критичному стані. Моніторинг стану земель сільськогосподарського призначення не дозволяє адекватно реагувати на вказані проблеми на державному рівні. В результаті порушення технологічних режимів захисту рослин відбувається забруднення сільськогосподарської продукції пестицидами, агрохімікатами та іншими забруднювачами. При цьому через корм вказані речовини надходять до продукції галузі тваринництва, а в подальшому до організму людини. Утворюється критичний кругообіг забруднюючих речовин не тільки в межах аграрного виробництва але й у відкритих біологічних системах та загалом у довкіллі.

Вказані тенденції негативно впливають на стан продовольчої безпеки держави, на якісний рівень харчування населення та знижують експортні можливості держави. При цьому неефективність системи якості сільськогосподарської продукції тісно корелює з недосконалістю її правового регулювання, зокрема в питання правової регламентації державного управління.

При цьому державне управління можна характеризувати як певний вид діяльності органів держави, що має виконавчий і розпорядчий характер і полягає в організуючому впливі на суспільні відносини в економічній, соціально-культурній і адміністративно-політичних сферах шляхом

застосування державно-владних повноважень. Державному управлінню властиві всі ознаки виконавчої влади, яка і є відображенням поділу державної влади на окремі гілки. Воно спрямоване на виконання законів та інших нормативно-правових актів; пов'язане з використанням методів нормотворчості й розпорядливості, має підзаконний характер, передбачає можливість судового захисту громадянами прав і свобод у разі їх порушення органами та посадовими особами виконавчої влади. Разом з цим державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади – у внутрішньо організаційній діяльності органів інших гілок державної влади, на рівні державних підприємств, установ і організацій. Тому термін “державне управління” змістом дещо ширше за поняття “виконавча влада”. Зміст першого охоплює сукупність елементів, що становлять систему державного управління: суб'єкти управління, головним чином, органи виконавчої влади; об'єкти управління – сфери та галузі суспільного життя, на які спрямовано організуючий вплив держави; власне процес управлінського впливу, тобто управлінська діяльність як вид суспільних відносин, де реалізуються різноманітні зв'язки і взаємодії між суб'єктами та об'єктами управління [2, 119-120].

Необхідно зазначити, що відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 розпочато процес реформування системи органів державного управління в аграрній та суміжних сферах. Зокрема указом передбачено утворити: Міністерство аграрної політики та продовольства України та Державну інспекцію сільського господарства України, реорганізувавши Міністерство аграрної політики України; Міністерство екології та природних ресурсів України, Державну екологічну інспекцію України, Державну службу геології та надр України, реорганізувавши Міністерство охорони навколишнього природного середовища України; Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України, реорганізувавши Державний комітет ветеринарної медицини України, а також поклавши на цю Службу функції з реалізації державної політики у сфері охорони прав на сорти рослин; Державну санітарно-епідеміологічну службу України, поклавши на цю Службу функції з реалізації державної політики у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення; Державне агентство земельних ресурсів України, реорганізувавши Державний комітет України із земельних ресурсів; Державне агентство лісових ресурсів України, реорганізувавши Державний комітет лісового господарства України; Державне агентство рибного господарства України, реорганізувавши Державний комітет рибного господарства України. При цьому встановлено перелік Центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України. Зокрема через Міністра аграрної політики та продовольства України координується діяльність Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України; Державного агентства земельних ресурсів України; Державного агентства лісових ресурсів України; Державного агентства рибного господарства України; Державної інспекції сільського господарства України.

Згідно Положення про Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України (Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 464/2011) Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України (Держветфітослужба України) є центральним органом виконавчої влади, 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. Основними завданнями Держветфітослужби України зокрема є: 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 особливо небезпечних хвороб, включених до списку Міжнародного епізоотичного бюро (МЕБ), з територій інших держав або карантинних зон; здійснення державного контролю за проведенням підприємствами, установами, організаціями усіх форм власності та громадянами нагляду за фітосанітарним станом рослин сільськогосподарського та іншого призначення, багаторічних і лісових насаджень, дерев, чагарників, рослинності закритого ґрунту, місць зберігання та переробки продукції рослинного походження, а також захистом їх від шкідливих організмів, додержанням технологій та регламентів застосування і торгівлі засобами захисту рослин.

Разом з цим незважаючи на присутність у сфері державного регулювання якості сільськогосподарської продукції відповідної структури державних органів як загальної так і спеціальної компетенції з визначеними межами повноважень актуальним залишається вирішення правових питань вдосконалення забезпечення якості даного виду продукції. При цьому найбільш суттєвими правовими проблемами є: відсутність системного підходу до організаційно-правового забезпечення якості сільськогосподарської продукції; відсутність єдиного кодифікованого правового акту щодо забезпечення якості сільськогосподарської продукції в процесі її виробництва, переробки та реалізації; невідповідність національних стандартів щодо якості

сільськогосподарської продукції міжнародним стандартам, що є особливо актуальним після вступу України до членів Світової організації торгівлі та ін.

Для вдосконалення державного управління якістю сільськогосподарської продукції доцільним є створення Державного агентства якості сільськогосподарської продукції з наступними елементами: 1) державна інспекція якості сільськогосподарської продукції; 2) центр лабораторних досліджень якості сільськогосподарської продукції; 3) служба моніторингу та інформаційної бази даних якості сільськогосподарської продукції; 4) сектор адаптації законодавства.

Правове закріплення системи забезпечення якості сільськогосподарської продукції в Україні забезпечить дотримання необхідного рівня вимог щодо якості продукції на всіх рівнях її виробництва, переробки та реалізації з урахуванням можливого використання генетично-інженерних технологій, раціонального використання природно-ресурсного потенціалу агропромислового комплексу, забезпечення одержання екологічно чистої продукції в тому числі з урахуванням стану навколишнього середовища. Буде забезпечено також вирішення питання щодо функціонування спеціалізованих лабораторій з контролю якості сільськогосподарської продукції як на центральному так і регіональному рівні [3, 386-387].

Загалом для вдосконалення державного управління якістю сільськогосподарської продукції доцільним є розробка Концепції правового забезпечення системи якості сільськогосподарської продукції яка повинна забезпечувати нормативно встановлений рівень якості продукції даного виду. Метою Концепції є визначення правових засад реалізації державної політики у сфері управління якістю сільськогосподарської продукції. Основними завданнями Концепції є: визначення стратегічних напрямків правового регулювання якості сільськогосподарської продукції; організаційно-правова регламентація системи державного управління якістю сільськогосподарської продукції; удосконалення законодавства з питань регулювання якості сільськогосподарської продукції; формування правової культури споживачів сільськогосподарської продукції з питань її якості та створення відповідного інформаційного забезпечення.

Для виконання поставленої мети та завдань Концепції необхідним є здійснення організаційно-правових заходів щодо вдосконалення системи державного управління якістю сільськогосподарської продукції, зокрема, створення в системі Міністерства аграрної політики та продовольства Державного агентства якості сільськогосподарської продукції; забезпечення державної підтримки сільськогосподарським товаровиробникам щодо впровадження систем управління якістю за рахунок цільового кредитування та інших джерел фінансування; забезпечення інформаційної та методичної підтримки впровадження систем якості; розвиток громадського контролю за якістю сільськогосподарської продукції; прискорення процесу адаптації законодавства України з питань якості сільськогосподарської продукції до міжнародних вимог; проведення систематизації аграрного законодавства та прийняття Аграрного кодексу.

У результаті реалізації цієї Концепції передбачається досягнення наступних результатів: вдосконалення правового регулювання системи державного управління якістю сільськогосподарської продукції в процесі її виробництва та обігу; забезпечення виробництва сільськогосподарської продукції встановленої якості та її конкурентно-спроможність на внутрішньому та зовнішньому ринку; задоволення попиту споживачів на якісну і безпечну сільськогосподарську продукцію, поліпшення якісного рівня харчування населення; забезпечення харчової, фармацевтичної та інших галузей промисловості сільськогосподарською сировиною встановленої якості; створення необхідних умов для більш ефективної адаптації законодавства України з питань якості сільськогосподарської продукції до міжнародних вимог; підвищення ролі держави в міжнародних відносинах і в тому числі як члена Світової організації торгівлі.

При цьому законодавче закріплення системи якості сільськогосподарської продукції можливе в декілька етапів: 1) проведення інкорпорації чинного законодавства з питань правового регулювання якості сільськогосподарської продукції та його виклад у вигляді предметного збірника; 2) розроблення спеціалізованого законодавчого акту з питань правового регулювання якості сільськогосподарської продукції; 3) розроблення Аграрного кодексу України з відповідним структурним підрозділом щодо якості сільськогосподарської продукції.

Отже, для ефективного функціонування системи державного управління якістю сільськогосподарської продукції необхідно здійснення державної політики відповідно до наступних принципів: поєднання інтересів держави, товаровиробника та споживача щодо виробництва та обігу сільськогосподарської продукції встановленої якості; забезпечення державної підтримки щодо забезпечення встановленої якості сільськогосподарської продукції всім виробникам незалежно від форми власності; врахування екологічних чинників формування якості сільськогосподарської продукції; забезпечення покращення основних показників якості сільськогосподарської продукції на основі використання досягнень науки; дотримання міжнародних стандартів щодо якості сільськогосподарської продукції; забезпечення вільного доступу до інформації пов'язаної з якістю сільськогосподарської продукції.

Література:

1. Опрышко В.Ф. Правовые проблемы совершенствования государственного управления качеством промышленной продукции: автореф. дис. на соискание учен. степени докт. юрид. наук: спец. 12.00.02. «Государственное право и управление; советское строительство; административное право; финансовое право» / В.Ф. Опрышко.– К., 1983. – 41 с.
2. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998. – т. 2: Т –Я – 1999. – 741 с.
3. Бугера С.І. Державне регулювання якості сільськогосподарської продукції: правові питання / С.І. Бугера // Проблеми глобалізації та моделі стійкого розвитку економіки: матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, (Луганськ, 25 – 27 березня 2009 року). – Луганськ: Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля, 2009. – 605 с.