

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.42:061ЄС
DOI <https://doi.org/10.15421/392014>

Карпенко Р. В.,
*викладач кафедри цивільно-правових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

ПРОБЛЕМИ АДАПТАЦІЇ АГРАРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС

PROBLEMS OF ADAPTATION OF AGRARIAN LEGISLATION TO THE EU LEGISLATION

Європейська інтеграція як невід'ємна складова частина процесу глобалізації полягає у створенні необхідних інституційно-правових засад економічного, політичного та соціально-культурного зближення (конвергенції) «цивілізаційно споріднених національних спільнот». Ця тенденція зумовлюється прагненням європейських держав консолідувати зусилля в розбудові спільного простору верховенства права, соціальної справедливості, миру, добробуту, вільної торгівлі, безперешкодного пересування й комунікації, безпеки та правосуддя. Об'єктивним наслідком інтеграційних процесів стало конституювання Європейського Союзу, що ґрунтується на спільних інтересах і цінностях унікального наднаціонального міждержавного об'єднання, членство в якому громадяни окремих європейських держав водночас розглядають як додаткову гарантію зміцнення національної державності та розвитку громадянського суспільства. Євроінтеграція є вибором українського народу, що ґрунтується на усвідомленні європейської ідентичності, належності до європейської цивілізації та спільності історичної долі з європейськими народами. Визначення євроінтеграції як стратегічного орієнтиру, зовнішньополітичного пріоритету та ключової мети української держави зумовлює необхідність імплементації європейських стандартів забезпечення прав і свобод людини, модернізації інститутів публічної влади на людиноцентристських засадах, подолання технологічної відсталості, покращення інвестиційного клімату, створення нових робочих місць, підвищення конкурентоспроможності вітчизняного виробника на європейському ринку, приєднання до структур спільної безпеки тощо. Важливим кроком у реалізації євроінтеграційних прагнень України є адаптація вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу.

Стаття присвячена висвітленню загальних особливостей механізму гармонізації аграрного законодавства України та інституційних аспектів, які впроваджуються на міжгалузевому та галузевому рівнях. Розглянуто аспекти адаптації українського аграрного законодавства до вимог і стандартів Європейського Співтовариства. Наголошено, що адаптація аграрного законодавства України до законодавства ЄС полягає у зближенні національного законодавства із сучасною європейською системою права, що забезпечить розвиток підприємницької, соціальної активності громадян України, економічний розвиток держави в межах ЄС, сприятиме поступовому зростанню рівня життя населення. Адаптацію національного аграрного законодавства до законодавства міжнародних організацій здійснюють уповноважені органи державної влади за допомогою правотворчості, планування, координації та контролю. Адаптація є складовою частиною інтеграційних процесів, передумовою гармонізації національного аграрного законодавства із законодавством міжнародних організацій.

Ключові слова: механізм гармонізації законодавств, ЄС, аграрне законодавство, Порядок денний асоціації Україна – ЄС, загальнодержавні програми, інтеграція, правова система, адаптація законодавства, приблизна адекватність законів, апроксимація, пріоритетні сфери адаптації законодавства.

European integration, as an integral part of the globalization process, is to create the necessary institutional and legal foundations for the economic, political and socio-cultural rapprochement (convergence) of “civilly related national communities”. This trend is driven by the desire of European states to consolidate efforts to build a common space of the rule of law, social justice, peace, prosperity, free trade, free movement and communication, security and justice. The objective consequence of the integration processes was the constitution of the European Union, which is based on the common interests and values of a unique supranational inter-state union, whose membership is considered by citizens of individual European states as an additional guarantee of strengthening the national statehood and the development of civic society. European integration is the choice of the Ukrainian people, based on the awareness of European identity, belonging to the European civilization and commonality of historical destiny with the European peoples. Defining European integration as a strategic orientation, foreign policy priority and key goal of the Ukrainian state necessitates the implementation of European standards of human rights and freedoms, modernization of public authorities on a human-centric basis, overcoming technological backwardness, improving the creation of investment opportunities European market, joining common security structures, etc. An important step in the realization of Ukraine's European integration aspirations is the adaptation of national legislation to the legislation of the European Union.

The article is devoted to the general features of the mechanism of harmonization of agrarian legislation of Ukraine, and institutional aspects that are implemented on inter-sectoral levels. Issues of adaptation of Ukrainian agrarian legislation to the requirements and standards of the European Community. Noted that adaptation of Ukrainian agrarian legislation to the EU legislation consists in the approximation of national legislation with contemporary European legal system which would ensure development of entrepreneurial, social, activity of Ukrainian citizens, economic development of the state within the EU, will contribute to a gradual increase in the standard of living of the population. Adaptation of national agrarian legislation to the legislation of international organizations is realized by authorized organs of state power through law-making, planning, coordination and control. Adaptation is a component of the integration process, prerequisite for the harmonization of national agrarian legislation with that of international organizations.

Key words: mechanism of harmonization of legislation, EU, agrarian law Agenda of the EU – Ukraine, national programs, integration, legal system, adaptation of legislation, approximate adequacy of laws, approximation, priority areas for laws adaptation.

Зовнішня інтеграція України у світовий економічний простір відіграє важливу роль у розвитку вітчизняної економіки, саме тому Україна зацікавлена в сприятливому середовищі, яке спрощувало б доступ до зовнішніх ринків і забезпечувало стабільні торговельні потоки на основі постійного підвищення конкурентоспроможності вітчизняного аграрного виробництва. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом є новим форматом відносин, спрямованим на створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі (ЗВТ) Україна – ЄС і поступову інтеграцію України до внутрішнього ринку Євросоюзу.

Важливий науковий внесок у дослідження питань розвитку та становлення вітчизняного законодавства, його подальше вдосконалення з метою узгодження з європейськими стандартами і нормами зробили такі вчені, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.Т. Білоус, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Н.Р. Нижник, С.Г. Стеценко, Т.А. Коломоєць, Н.М. Пархоменко, В.О. Шамрай, В.К. Шкарупа та ін.

Орієнтуючись на досвід нормотворчої діяльності членів ЄС, необхідно максимально визначити і реалізувати правові норми та принципи національної правової системи з урахуванням норм і принципів європейського права. Відповідно до стратегії євроінтеграції нашої держави, адаптація законодавства України до законодавства ЄС полягає в зближенні національного законодавства із сучасною європейською системою права, що забезпечить розвиток, аграрного підприємництва, соціальної активності громадян України, економічний розвиток держави в межах ЄС, сприятиме поступовому зростанню рівня життя населення. Володіючи великим агропромисловим потенціалом, Україна прагне брати активну участь у міжнародній кооперації з формування міжнародної продовольчої системи. Країна була й продовжує залишатися лідером харчової і сільськогосподарської продукції на світовому ринку. З кінця 90-х років ХХ ст. українські зернові й олійні культури поставляються також до країн Близького Сходу, Східної Європи та ЄС [1]. Відстає експорт молочної продукції й продуктів високого ступеня переробки. Проте для більшості вітчизняних аграрних товаровиробників європейський ринок залишається недоступним. Наявність численних перешкод зумовлена невідповідністю вимогам ЄС і ВТО наявного правового й організаційного забезпечення безпеки сільгосппродукції, захисту конкуренції, порядку надання державної підтримки сільськогосподарським товаровиробникам та іншими чинниками. Проголошений курс на інтеграцію до ЄС є для України стратегічним орієнтиром, «своєрідним тестом на політичну, економічну й соціокультурну зрілість» [2]. Більшість вітчизняних аналітиків вважає, що нашій країні потрібні вільні ринки, умови, які знімали б щодо неї геополітичну дискримінацію в Європі, а не тільки саме членство в Євросоюзі, а основним завданням є сприйняття європейських цивілізаційних цінностей, а не вступ до ЄС в організаційному

плані [3]. Тому, підписавши 14 липня 1996 р. Угоду про партнерство та співробітництво з Європейськими співтовариствами (цей тип угод ЄС використовує для оформлення своїх відносин з усіма країнами СНД, Україна взяла на себе зобов'язання з модернізації і приватизації аграрного сектора економіки, розвитку внутрішнього та зовнішнього ринків для українських товарів, за умови забезпечення охорони навколишнього природного середовища і підвищення безпеки продуктів харчування.

Також були прийняті зобов'язання з поступового наближення українських стандартів до технічних правил ЄС стосовно продуктів харчування, включаючи санітарні й фітосанітарні стандарти. Протягом наступних років з'явилися численні нормативні акти, спрямовані на виконання взятих зобов'язань. Так, у 1995 р. Указом Президента України затверджено Стратегію інтеграції України в ЄС, яка передбачає адаптацію законодавства, наближення до сучасної європейської системи права; у 1997 р. Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію, яка закріпила основні етапи й механізм цього процесу, а також Тимчасовий регламент, в якому передбачено механізм моніторингу проектів нормативних актів, розроблених центральними органами виконавчої влади, щодо їх відповідності законодавству ЄС, а Законом України від 18 березня 2005 р. затверджено Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС, яка визначала основні напрями й етапи адаптації до кінця 2008 р.

Сучасний стан української фінансової системи демонструє неспроможність комерційних банків швидко реагувати на змінювання ситуації в аграрному секторі. Ось чому більш доцільним є використання досвіду фінансової системи європейських держав, для якої характерні різноманітні організаційно-правові форми. В Європі протягом десятиліть утворились особливі системи кредитування в сільській місцевості, засновані на кооперативних засадах, що значно відрізняються від традиційного кредитування комерційними банками. Кооперативні банки – це некомерційні організації, основною метою яких є не отримання прибутку, а надання кредитно-фінансових послуг своїм учасникам для розвитку їхньої господарської діяльності й підвищення матеріального благополуччя. Директивою Ради Європейської Спільноти «Про адекватність капіталу інвестиційних фірм та кредитних установ» від 15 березня 1993 р. [5] передбачено, що мінімальний розмір капіталу для кооперативних банків має бути не менше 2 млн євро (при тому, що для інших банків він має становити не менше 3 млн євро) і їм заборонено провадити особливо ризикові фінансові операції. У таких країнах, як ФРН, Франція й Нідерланди, ці установи набули вигляду організованого економічного механізму з чіткою структурою. У Німеччині є місцеві кооперативні банки (райфайзенбанк або фольксбанк), Центральні кооперативні банки вважаються середнім рівнем [7; 8].

В Україні створено окрему правову базу для діяльності кооперативних банків та кредитних союзів, але

це не стало вагомим чинником для створення потужної системи кооперативних кредитних установ, бо законодавство в цій царині не є досконалим, бо не розроблено відповідних підзаконних нормативних актів, спрямованих на створення гарантійної системи діяльності кооперативних банків та захист коштів вкладників. А кредитні союзи, які діють у сільських регіонах України, за своєю суттю є мікрофінансовими установами, що надають невеликі споживчі кредити і не мають достатніх ресурсів для довгострокового кредитування.

Важливою третьою проблемою, пов'язаною з адаптацією аграрного законодавства, є стандартизація й сертифікація сільськогосподарської продукції. В Україні створено сучасну законодавчу базу в цій сфері, визначено спеціальний орган – Державний комітет України з питань технічного регулювання й споживчої політики, на який покладено завдання зі стандартизації й гармонізації національних стандартів із міжнародними та європейськими. Однак діяльність у цьому напрямі здійснюється надзвичайно повільно: за даними Рахункової палати України до середини 2007 р. кількість стандартів, гармонізованих із міжнародними та європейськими, була в 1,7 раза менше, ніж передбачено вищезгадуваною Програмою адаптації законодавства. Без вирішення цієї проблеми просування українських продуктів на європейський ринок неможливе. В Європейському Союзі значна увага приділяється питанню безпеки харчових продуктів. Згідно з Постановою Європейського Парламенту та Ради Європи від 25 січня 2004 р. «Про встановлення основних принципів та вимог закону про харчові продукти» [6] створено Європейський орган із питань безпеки та якості харчових продуктів, встановлено відповідні механізми реалізації політики ЄС у цій галузі. Одним із ключових моментів вищевказаної постанови є те, що закріплені в ній схеми контролю охоплюють весь цикл виробництва харчової продукції (починаючи з сільського господарства).

Нині в Україні нараховується приблизно 90 сертифікованих ферм загальною площею 210 тис. га, в яких реалізуються проекти, зорієнтовані на експорт органічної продукції, прикладом яких є діяльність кількох господарств Вінницької, Тернопільської, Київської та Луганської областей із вирощування твердої пшениці в умовах органічного землеробства з метою її експорту у Швейцарії. При цьому сертифікація господарств виконується й інспектується швейцарським сертифікатором відповідно до стандартів Bio-Suisse [4]. На інших об'єктах сертифікація також виконується іноземними сертифікаційними комісіями за стандартами ринків експорту.

В Україні офіційні стандарти органічного сектору не визначені, через що суттєво гальмується розвиток споживчого ринку такої продукції. Варто зазначити, що в умовах перевиробництва сільськогосподарської продукції в країнах ЄС фермер розглядається не тільки як виробник продовольства, а й як так званий страж природи [3, с. 160]. Рішенням Європейського Парламенту та Ради Європи від 22 липня

2004 р. затверджено програму дій у сфері навколишнього природного середовища [6], яка передбачає виконання агроекологічної програми, спрямованої на стимулювання екологічних методів господарювання. За цією програмою та іншими документами ЄС надається фінансова підтримка фермерам, які зобов'язуються протягом не менше 6 років ввести в практику методи, що зменшують забруднення довкілля, в тому числі хімічно-органічними добривами, і які сприяють збереженню сільських ландшафтів. Надається також допомога фермерам, які виводять із сільськогосподарського обороту землі не менше як на 20 років із метою охорони навколишнього природного середовища (наприклад для створення біологічних лісових заповідників або природних парків). Четвертим напрямом адаптації в царині аграрного законодавства є узгодження зі стандартами ЄС законодавства про компанії.

Законом в Україні передбачено створення сільськогосподарських дорадчих служб, діяльність яких спрямована на підвищення рівня знань сільськогосподарських виробників, отримання ними навичок прибуткового ведіння господарства, підвищення рівня доходів і розвиток сільської місцевості. Сільськогосподарськими радниками виступають спеціалісти, які мають високий рівень професійної підготовки і які склали кваліфікаційний іспит.

Надання дорадчих послуг, не передбачених у цільових програмах, здійснюється коштом їх замовників. Як показує практика, більшість крупних і середніх сільгоспідприємств таких послуг не потребують, у той час, як фермери, обслуговуючі кооперативи, кредитні союзи і власники особистих селянських господарств звертаються за допомогою радників для вирішення різних питань, пов'язаних з аграрним виробництвом, маркетинговими дослідженнями, фінансовими відносинами та ін. Доволі перспективним джерелом отримання доходів на селі є впровадження досвіду країн ЄС із розвитку сільського туризму, де цей вид діяльності має безліч напрямів і забезпечує зайнятість сільських жителів.

У рамках проектів міжнародної технічної допомоги за сприянням Європейської Федерації сільського й зеленого туризму він почав розвиватися й в Україні: створено громадські організації, які допомагають громадянам, бажаючим надавати туристичні послуги, власників туристичних агросадіб знайомлять зі стандартами якості ЄС, розміщують рекламу в друкарських виданнях, приймають замовлення через систему Інтернет. Законодавчою базою для розвитку цього виду діяльності нині є лише Закон «Про особисте селянське господарство», який дає змогу власникам особистих селянських господарств надавати послуги в галузі сільського й зеленого туризму без реєстрації підприємницької діяльності й за наявності лише декларації доходів із податкової інспекції та сплати податку на прибуток.

Однак нині у законодавстві України немає такого нормативного акта, який регулював би ці відносини, що є основною перешкодою для інтенсивного розвитку таких господарств. Загалом сільське гос-

подарство України є ще дуже далеким від європейської моделі, а регулювання аграрних правовідносин відстає від вимог часу. Селянство очікує послідовної аграрної політики, спрямованої на формування справедливих ринкових відносин, гармонізацію національних стандартів безпеки та якості продукції зі стандартами ЄС, впровадження ресурсозберігаючих, безпечних та екологічно чистих технологій виробництва.

За інформацією Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції, станом на кінець 2018 р. виконання Угоди про асоціацію взагалі в країні оцінювалось у 42%. Водночас, за результатами 2018 р., один із найвищих показників виконання угоди саме у сфері сільського господарства – 88%. Для виробника це означає зміни в господарській діяльності та агровиробничій практиці, адже незалежно від тривалості процесу адаптації законодавства йому доведеться змінюватись відповідно до вимог ЄС. Організації громадянського суспільства більше за всіх зацікавлені в тому, щоб фермери годували громадян здоровою їжею, щоб сільське господарство нашої країни процвітало. Тому громадські об'єднання, учасники європейських громадських коаліцій, які взяли на себе зобов'язання здійснювати моніторинг виконання Угоди, не чекаючи остаточних ухвалень змін у законодавстві, намагаються надати фермерам необхідну підтримку вже зараз. Адже чим раніше фермери розуміють, яким чином їх стосується Угода про асоціацію, тим швидше знайдуть нові ринки для своєї продукції та оновлять чинні. Угода про асоціацію була ратифікована Верховною Радою України та Європейським Парламентом 16 вересня 2014 р. Повністю Угода набула чинності з 1 січня 2017 р. після її ратифікації всіма країнами-членами Європейського Союзу (ЄС). Однак з 1 листопада 2014 р. тимчасово застосовувались деякі її положення, зокрема Глава 17 «Сільське господарство та розвиток сільських територій» Розділу V «Економічне та секторальне співробітництво» (за винятком ст. 404 (h) щодо посилення гармонізації з питань, які обговорюються в рамках міжнародних організацій). На виконання «Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію Україна–ЄС», що затверджений Кабінетом Міністрів України 25 жовтня 2017 р., та положень глави 17 УА Мінагрополітики розробило «План заходів з наближення законодавства України до права ЄС в агропромисловому комплексі», затверджений Наказом Мінагрополітики від 27 червня 2018 р. № 313. Він включає заходи з імплементації 44 актів права ЄС: 6 актів щодо політики якості; 25 актів ЄС щодо стандартів торгівлі рослинами, насінням рослин, продуктами, отриманими з рослин, фруктами та овочами; 4 акти щодо органічного фермерства;

23 акти ЄС щодо стандартів торгівлі живими тваринами та продуктами тваринництва; 1 акт стосується генетично модифікованих зернових. З 1 січня 2016 р. також почали тимчасово застосовуватись положення Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею», який містить Главу 4 «Санітарні та фітосанітарні заходи», що стосується сфери сільського господарства і торгівлі. Відповідно до неї між Україною та Європейським Союзом створюється Поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі (ПВЗВТ) на 10 років. Україна має впровадити національну систему контролю за якістю та безпечністю харчових продуктів, яка буде еквівалентна системі Європейського Союзу, що базується на важливому принципі забезпечення контролю «від лану до столу». На виконання цього розпорядженням Кабінету Міністрів України № 228 від 24 лютого 2016 р. (зі змінами, внесеними розпорядженням КМУ № 444 від 04.07.2017 р.) було затверджено Всеохоплюючу стратегію імплементації законодавства у сфері санітарних та фітосанітарних заходів, яка містить строки законодавчого наближення у цій сфері. Стратегія охоплює заходи з розроблення законодавства та впровадження значної кількості санітарних та фітосанітарних заходів, які стосуються як загальної національної системи контролю, так і окремих продуктів та процесів.

Відповідно до Звіту про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2018 р., 64% актів ЄС було імплементовано у сфері санітарних і фітосанітарних заходів, 22% актів у сфері захисту навколишнього природного середовища та 86% актів у сфері сільського господарства. Впровадження європейських норм дало змогу вітчизняним суб'єктам господарювання отримати дозвіл на поставки в ЄС м'яса птиці, риби та рибопродуктів, меду, яєць і яйцепродуктів, молока і молочних продуктів, колагену, кишкової сировини, равликів, а також нехарчових продуктів тваринного походження, наприклад, пуху, пір'я та шкірсировини, технічного казеїну тощо. Станом на початок лютого 2019 р. 306 українських виробників тваринної продукції вже пройшли процедури перевірки та отримали право на експорт продуктів тваринного походження до ЄС, з них 126 виробників харчових продуктів тваринного походження (м'ясо птиці, риби, меду, яєць, молочної продукції). Для українських фермерів використання переваг процесу євроінтеграції і узгодження вітчизняного законодавства зі стандартами ЄС містить низку переваг, що сприяє зростанню експорту й розширенню асортименту виробництва. Крім того, національний споживач також отримує переваги від покращеної якості продукції, кращого інформування про вміст, походження та виробництво сільськогосподарських товарів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Друзенко Г.В. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС: досвід часткового прийняття AquisCommunautaire без чіткої перспективи членства у Союзі. *Юридичний журнал*. 2005. № 8. С. 27–36.
2. Мерніков Г.І. Європейська інтеграція України та економічна безпека держави. *Сайт Національного інституту стратегічних досліджень*. URL: <http://www.db.niss.gov.ua/cgi-bin/bsdcc.pl?100>
3. Назаренко В.И. Аграрная политика Европейского Союза. Москва : Ин-т Европы РАН, 2004. 205 с.
4. Офіційний сайт М-ва аграрної політики України. URL: <http://www.minagro.kiev.ua>.
5. EU Directive on the Capital Adequacy of Investment Firms and Credit Institutions of 15 march 1993. Directive 93/6/EEC, *Official Journal of the European Communities*. № L141, 11 June 1993.
6. Regulation of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety / № 178/2002. *Official Journal* № L31, 01/02/2002 P. 0001 – 0024. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriSe>.
7. European Council Regulation of 24 June 1991 on organic production of agricultural products and indications referring thereto on agricultural products and foodstuffs / № 2092/91. *OJ* № L198, 22.7.1991. P. 1–15. URL: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31991R2092&model=guichett.
8. Communication EU on the Sixth Environment Action Programme of the European Community, «Environment 2010: Our future, Our choice» / Decision № 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council. URL: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus.