



А.М. Статівка, д-р юрид. наук, професор
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків



І.А. Шуміло, канд. юрид. наук, доцент
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

УДК 349.42:061ЄС

ПРО АДАПТАЦІЮ АГРАРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Володіючи великим агро-промисловим потенціалом, Україна прагне брати активну участь у міжнародній кооперації по формуванню міжнародної продовольчої системи. Країна була й продовжує залишатися лідером харчової і сільськогосподарської продукції на світовому ринку. Традиційно пріоритетним напрямком залишається торгівля з Росією, колишніми країнами СНД, яка здійснюється відповідно до договорів про

вільну торгівлю [1; 2000. – №17 – Ст.730] і дозволяє формувати взаємовигідну політику.

З кінця 90-х років ХХ ст. українські зернові й олійні культури поставляються також до країн близького Сходу, Східної Європи та ЄС. Відстає експорт молочної продукції й продуктів високого ступеня переробки. Проте для більшості вітчизняних аграрних товаровиробників європейський ринок залишається недоступним. Наявність численних пере-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

шкод обумовлена невідповідністю вимогам ЄС і ВТО існуючого правового й організаційного забезпечення безпеки сільгосп-продукції, 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» [3]. 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 [4].

Тому, підписавши 14 липня 1994 р. Угоду про партнерство та співробітництво з Європейськими співтовариствами (даний тип угод ЄС використовує для оформлення своїх відносин з усіма країнами СНД, Україна взяла на себе зобов'язання по модернізації й приватизації аграрного сектора економіки, розвитку внутрішнього та зовнішнього ринків для українських товарів, за умови забезпечення охорони навколишнього природного середовища й підвищення безпеки продуктів харчування.

Також були прийняті зобов'язання по поступовому наближенню українських стандартів до технічних правил ЄС стосовно продуктів харчування, включаючи санітарні й фітосанітарні стандарти [1; 2003. – №8 – Ст.22].

Протягом наступних років з'явилися численні нормативні акти, спрямовані на виконання взятих зобов'язань. Так, у 1998 р. Указом Президента України затверджено Стратегію інтеграції України в ЄС, яка передбачає адаптацію законодавства, наближення до сучасної європейської системи права [1; 1998. – №24. – Ст. 870]; 1999 р. Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію [1; 1999. – №33. – Ст. 1735], яка закріпила основні етапи й механізм даного процесу, а також Тимчасовий регламент, у якому передбачено механізм моніторингу проектів нормативних актів, розроблених центральними органами виконавчої влади, щодо їх відповідності законодавству ЄС [1; 2000. – №24. – Ст. 994], а Законом України від 18 березня 2004 р. затверджено Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС [5; 2004. – №15. – Ст.1028], яка визначає основні напрямки й етапи адаптації до кінця 2007 р.

Як видно з перелічених документів, український законо-

давець використовує поняття «адаптація законодавства», на відміну від часто вживаного в правовій літературі терміна «гармонізація». Такий підхід, на нашу думку, виправданий, оскільки гармонізація є методом створення єдиного правового простору в рамках ЄС, який законодавчо закріплено в Договорі про заснування Європейського Союзу. У двосторонніх угодах про партнерство та співробітництво з ЄС, як правило, використовується поняття «апроксимація законодавства» (від (англ.) approximation – наближення) або «адаптація». Дане поняття визначається у вищевказаній Програмі як процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з *aquis communautaire* (правовою системою) ЄС.

Таким чином, з формально-юридичної точки зору в Україні сформовано нормативно-правову базу й інституційний механізм адаптації законодавства, однак на практиці виникає чимало складностей, пов'язаних з організаційним, технічним і кадровим забезпеченням даного процесу [2; с.27-36].

Аналізуючи напрямки адаптації аграрного законодавства, слід виокремити декілька проблем, які з нашого погляду, є найбільш суттєвими. Одним з головних завдань цього процесу є

адаптація правового регулювання по наданню державної підтримки сільськогосподарським товаровиробникам. У законодавстві ЄС особливу увагу приділяють забезпеченню уніфікованого, прозорого й максимально спрощеного механізму в цій галузі, про що говорить Регламент Комісії (ЄС) № 1/2004 від 23 грудня 2003 р. «Про застосування статей 87 та 88 Договору про ЄС до державної допомоги малим та середнім підприємствам, зайнятих виробництвом, переробкою й розміщенням на ринку сільськогосподарської продукції» [6].

Закон України «Про державну підтримку сільського господарства» від 24 липня 2004 р., визначаючи засади державної політики в бюджетній, кредитній, ціновій, страховій та інших сферах державного управління і стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції, у здебільшому перейняв європейський досвід [1; 2004. – № 49. – Ст. 527]. Він передбачає такі види допомоги як-то: (а) дотації на підтримку виробництва стратегічно важливих видів сільськогосподарської продукції; (б) фінансові й товарні інтервенції, спрямовані на захист як національного товаровиробника, так і інтересів споживачів сільгосппродукції; (в) державні

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

гарантії банкам при наданні кредитів аграрним товаровиробникам; (г) часткова компенсація вартості кредитів і страхових платежів за обов'язковими видами страхування сільськогосподарської діяльності за рахунок державного бюджету та ін.

Функції по проведенню цінової політики в аграрному секторі покладені на Аграрний фонд України – спеціалізовану установу, що не є органом державної влади. Окрім здійснення товарних і фінансових інтервенцій цей Фонд виконує роль кредитора при наданні позик сільськогосподарським товаровиробникам, на нього покладена також відповідальність за діяльність Державного продовольчого резерву. Проте суттєвою відмінністю від європейського законодавства в цій галузі є брак чітких критеріїв відбору бенефіціарів при наданні державної допомоги. Даний Закон також передбачає систему заходів з дерегулювання українського ринку сільськогосподарської продукції й заборони адміністративних кількісних або якісних обмежень рухів товарів.

Окремі положення, регулюючі спрощення і звільнення від сплати податків, закріплені в Законі України «Про внесення змін до законів України про оподаткування сільськогосподар-

ських підприємств та підтримку соціальних стандартів їх працівників» від 24 червня 2004 р. [5; 2004. – №30. – Ст.1988], який закріпив спеціальний режим оподаткування підприємств сільського господарства, рибництва й лісництва і спеціальний режим скорочення внесків до Пенсійного фонду і Фонду соціального страхування. Недоплата повинна бути компенсована за рахунок Державного бюджету.

Окрім прямих і непрямих субсидій у межах державного фінансування законодавство України надає підтримку сільськогосподарським товаровиробникам про що свідчать: (а) програми розвитку рослинництва і тваринництва; (б) проекти меліорації й екологічні програми; (в) фінансова підтримка сільськогосподарських товаровиробників шляхом надання спеціальних позик; (г) програми підтримки садівництва, ветеринарної галузі, аграрної науки, сільської інфраструктури й соціального сектора.

Другим важливим напрямком адаптації аграрного законодавства є забезпечення введення в економічний обіг земель сільськогосподарського призначення й розвиток іпотечного кредитування аграрних товаровиробників. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. [5; 2001. – №46. – Ст.2038] закріпив

право приватної власності й визначив умови функціонування ринку землі. Пізніше Законом України від 6 жовтня 2004 р. [5; 2004. – №48. – Ст.3151] до нього було внесено поправки, які встановили мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення до 2007 р., який, вважаємо, деформує природу права приватної власності на землю: юридично воно існує, але не виконує своєї економічної функції, в той час як майбутня структура аграрного сектора економіки країни може визначитися лише в результаті повноцінного функціонування земельного ринку.

Введення обмежень на продаж землі, з одного боку, створює умови для розвитку тінювого ринку, за яких земельні ділянки відчужуються шляхом укладення договорів безстрокової оренди або застави, а з другого – не дозволяє налагодити систему середньо- й довгострокового кредитування сільськогосподарських товаровиробників. Сучасний стан української фінансової системи демонструє неспроможність комерційних банків швидко реагувати на зміну ситуації в аграрному секторі. Ось чому більш доцільним є використання досвіду фінансової системи європейських держав, для якої характерні різноманітні організаційно-пра-

вові форми.

У Європі протягом десятиліть склались 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 їх господарської діяльності й підвищення матеріального благополуччя. Директивою Ради Європейської Спільноти «Про адекватність капіталу інвестиційних фірм та кредитних установ» від 15 березня 1993 р. [9] передбачено, що мінімальний розмір капіталу для кооперативних банків має бути не менше 1 млн. євро (при тому, що для інших банків він має становити не менше 5 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 існують місцеві кооперативні банки (райфайзенбанк або фольксбанк), Центральні кооперативні банки вважаються середнім рівнем, а Deutsche-Genossenschaft-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Банк – центральна кредитна установа в цій сфері. Французький кооперативний банк «Креді Агріколь» — один з найбільших банків Європи за розміром капіталу, який відіграє визначальну роль на ринках невеликих кредитів, що надаються сільськогосподарським товаровиробникам.

В Україні створено окрему правову базу для діяльності кооперативних банків та кредитних союзів [5; 2001. – №1-2. – Ст.1; 2002. – №3. – Ст.79], 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 в 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 – Дер-

жавний комітет України з питань технічного регулювання й споживчої політики, на який покладено завдання по стандартизації й гармонізації національних стандартів з міжнародними та європейськими. Однак діяльність у цьому напрямку здійснюється надзвичайно повільно: за даними Рахункової палати України до середини 2005 р. кількість стандартів, гармонізованих з міжнародними та європейськими, була в 1,7 разів менше, ніж передбачено вищезгадуваною Програмою адаптації законодавства [1; 2003. – №8 – Ст.22]. Без вирішення цієї проблеми просування українських продуктів на європейський ринок неможливі.

У Європейському Союзі значна увага приділяється питанню безпеки харчових продуктів. Згідно з постановою Європейського Парламенту та Ради Європи від 28 січня 2002 р. «Про встановлення основних принципів та вимог закону про харчові продукти» [10] створено Європейський орган з питань безпеки та якості харчових продуктів, встановлено відповідні механізми реалізації політики ЄС у цій галузі.

Одним з ключових моментів вищевказаної постанови є те, що закріплені в ній схеми контролю охоплюють весь цикл виробництва харчової продукції – від сільського господарства

до промисловості й торгівлі. Робота з оцінки безпеки харчових продуктів включає в себе оцінку харчових домішок, контамінів, залишків ветеринарних препаратів і пестицидів, мікробіологічних ризиків, включаючи продукти, отримані за допомогою біотехнологій. Основна відповідальність за безпеку та якість харчових продуктів лежить на виробниках. При цьому основними технічними критеріями їх безпеки в ЄС є: (1) наявність національного законодавства, що встановлює стандарти виробництва й переробки сільськогосподарської продукції, а також правил, що регулюють контроль за якістю й безпекою харчових продуктів; (2) визначення компетенції національних органів контролю при оцінці їх придатності для споживання; (3) налагодження мережі науководослідних лабораторій, установлення правил їх акредитації, використання аналітичних методів дослідження; (4) реалізація державних програм з моніторингу ветеринарної медицини, гормонів, пестицидів, важких металів; (5) відповідність сільськогосподарських товаровиробників і переробних підприємств харчової промисловості структурним і гігієнічним стандартам ЄС.

Нова редакція Закону Укра-

їни «Про безпеку та якість харчової продукції» від 6 вересня 2005 р. [1; 2005. – №50. – Ст.533] багато в чому відповідає європейським стандартам, погоджено термінологію, врегульовано використання добавок та ароматизаторів, закріплено вимоги щодо обов'язкового маркування продукції, яка має генетично-модифіковані організми, ліквідовано багато прогалин, що мали місце в попередній редакції Закону. Однак комплексний підхід до забезпечення безпеки та якості не реалізовано, не створено єдиного координуючого органу контролю за безпекою та якістю харчової продукції, через що ці функції й дотепер розподілено між декількома такими державними органами, як санітарно-епідеміологічна й ветеринарна служба, органи охорони здоров'я й аграрної політики та ін.

Одним з напрямків підвищення безпеки та якості сільськогосподарської продукції є впровадження в Україні європейського досвіду органічного землеробства. У країнах ЄС ринок органічної продукції стрімко зростає, споживачі зацікавлені в отриманні високоякісної й екологічно чистої продукції, вирощеної без використання пестицидів та ядохімікатів. Постанова Ради ЄС з органічного ведіння сільського господарства

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

[9] окреслює правила господарювання, при дотриманні яких продукція може бути класифікована як органічна, передбачено також і створення інспекційної служби ЄС.

На сьогоднішній день в Україні нараховується приблизно 70 сертифікованих ферм загальною площею 240 тис. га, у яких реалізуються проекти, зорієнтовані на експорт органічної продукції, прикладом яких є діяльність декількох господарств Вінницької, Тернопільської, Київської та Луганської областей з 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 [7]. На інших об'єктах сертифікація також виконується іноземними сертифікаційними комісіями за стандартами ринків експорту. В Україні офіційні стандарти органічного сектора 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 [4; с.160]. Рішенням

Європейського Парламенту та Ради Європи від 22 липня 2002 р. затверджено програму дій у сфері навколишнього природного середовища [10], 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 5-ти 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 з метою охорони навколишнього природного середовища, (наприклад, для створення біологічних лісових заповідників або природних парків).

Четвертим напрямком адаптації в царині аграрного законодавства є приведення у відповідність зі стандартами ЄС законодавства про компанії. Зараз згідно з Указом Президента України від 3 грудня 1999 р. «Про невідкладні заходи по прискоренню реформування аграрного сектора економіки» [5; 1999. – №49. – Ст.2400] реорганізовано майже всі колишні колективні сільськогосподарські

підприємства (КСП), а на їх базі створено підприємства, засновані на праві приватної власності, хоча в деяких випадках така реорганізація була формальною. За даними Міністерства аграрної політики України збереглося понад 800 так званих «залишкових» КСП [6], які в більшості продовжують ефективно функціонувати відповідно до Закону України «Про колективне сільськогосподарське підприємство» від 14 лютого 1992 р. [1; 1992. – №20. – Ст.272].

Традиційною моделлю європейського господарства є сі-мейне фермерське господарство. В Україні створено приблизно 50 тис. фермерських господарств, що становить лише 7% від загальної чисельності сільськогосподарських виробників. Переважна більшість сільгосподарських підприємств – господарські товариства (понад 40%).

Основним фундаментом для створення фермерських господарств вважаються особисті селянські господарства, які виробляють продукцію як для власного споживання, так і товарну, призначену для реалізації. Чинний Закон України «Про особисте селянське господарство» [1; 2003. – № 29. – Ст. 232], мав би сприяти розвитку таких товарних господарств, хоча й не розглядає цей

вид господарської діяльності як підприємництво. Проте цей нормативний акт багато в чому декларативний, оскільки в ньому бракує економічного підґрунтя. Передбаченні програми державної підтримки особистих селянських господарств практично недоступні, слабо розвинута ринкова інфраструктура. У зв'язку із цим на сьогодні економісти констатують, що зростання кількості фермерських господарств зупинилося.

Спробою розвивати ринкову інфраструктуру за європейською моделлю є прийняття Закону України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» від 17 червня 2004 р. [5; 2004. – №28. – Ст.1851]. За даним 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. Сільськогосподарські дорадчі послуги поділяються на соціально необхідні і платні. Перелік перших щорічно визначається цілю-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

вими програмами, що затверджуються центральними й місцевими органами виконавчої влади з питань аграрної політики. Соціально необхідні послуги надаються безкоштовно, за рахунок Державного й місцевих бюджетів. Надання дорадчих послуг, не передбачених у цільових програмах, здійснюється за рахунок 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.

Достатньо перспективним джерелом отримання доходів на селі є впровадження досвіду країн ЄС з розвитку сільського туризму, де цей вид діяльності має безліч напрямків 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 сьогодні є лише Закон «Про особисте селянське господарство», який дозволяє власникам особистих селянських господарств надавати послуги в галузі сільського й зеленого туризму без реєстрації підприємницької діяльності й за наявності лише декларації доходів з податкової інспекції та сплати податку на прибуток. Однак на сьогоднішній день у законодавстві України немає такого нормативного акта, який регулював би ці відносини, що є основною перешкодою для інтенсивного розвитку таких господарств.

У цілому ж сільське господарство 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 сільсько-

господарство 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 сільсько-

господарської продукції. Усе це сприятиме підвищенню ефективності адаптації українського аграрного законодавства до

вимог ЄС і забезпечить вихід національного сільськогосподарського товаровиробника на європейський ринок.

Список літератури: 1. Відомості Верховної Ради України. 2. Друзенко Г.В. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС: досвід часткового прийняття *Aquis Communautaire* без чіткої перспективи членства у Союзі // Юрид. журн. – 2005. – №8. – С. 27-36. 3. Мерніков Г.І. Європейська інтеграція України та економічна безпека держави // Сайт Національного інституту стратегічних досліджень. – <http://www.db.niss.gov.ua/cgi-bin/bsdcc.pl?100> 4. Назаренко В.И. Аграрная политика Европейского Союза. – М.: Ин-т Европы РАН, 2004. – 205 с. 5. Офіційний вісник України. 6. Офіційний сайт інформаційного центру НАУ. – <http://www.ci.com.ua>. 7. Офіційний сайт М-ва аграр. політики України. – <http://www.minagro.kiev.ua>. 8. Official Commission Regulation (EC) No 1/2004 of 23 December 2003 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid to small and medium-sized enterprises active in the production, processing and marketing of agricultural products // Journal of the European Union. 3.1.2004. L1-1. 9. 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. 10. 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 № L031, 01/02/2002 P. 0001 – 0024; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002R0178:EN:HTML> 11. 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/ http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31991R2092&model=guichett 12. 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 // http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Decision&an_doc=2002&nu_doc=1600

Надійшла до редакції 12.12.2008 р.