

ЯКІСТЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ: ПРОБЛЕМИ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ДО МІЖНАРОДНИХ ВИМОГ

Розглядаючи проблеми адаптації законодавства з питань якості сільськогосподарської продукції до міжнародних вимог необхідно зазначити, що якість продукції в ринкових умовах є базовим фактором її конкурентоспроможності, однією з основних умов реалізації експортного потенціалу України. Гармонізація законодавства України до вимог Європейського Союзу (ЄС) та Світової організації торгівлі (СОТ) щодо якості та безпеки сільськогосподарської продукції також є важливим чинником залучення іноземних інвестицій до аграрної сфери економіки України [1, 88–89].

Загалом правові питання державного регулювання та управління якістю продукції досліджували такі вчені, як: В. Л. Наумов, В. Ф. Опришко, організаційно-правові питання забезпечення якості сільськогосподарської продукції досліджував В. Н. Петрина.

Метою даної статті є вдосконалення правового регулювання якості сільськогосподарської продукції відповідно до міжнародних вимог. При цьому передбачається аналіз стану вітчизняного та міжнародного законодавства та розробка відповідних практичних рекомендацій з цих питань.

Розглядаючи міжнародний досвід правового регулювання якості сільськогосподарської продукції необхідно зазначити, що основною тенденцією аграрної політики в країнах з розвиненою ринковою економікою є відмова від помилкового погляду, що власність на землю є єдиною формою економічно ефективного продуктивного труда селянина. З цим пов'язаний і поворот до нової аграрної політики зарубіжних країн, спрямованої на те, щоб використати всі економічні механізми розподілу земельної власності та сучасні перевірені світовою практикою форми взаємодії власника земельного участка та орендатора, що бажають здійснювати ефективне сільськогосподарське виробництво. Зокрема, в аграрних законодавствах США, Німеччини, Іспанії, Англії, Італії, Франції, Канади, Австралії закріплено право фермерів на тривале користування землею при умові регулярного виконання ними своїх обов'язків і на перевагу при продовженні орендної угоди при закінченні строку її дії [2, 5].

Як свідчить міжнародна практика, ефективне правове регулювання якості сільськогосподарської продукції та відповідна законодавча база є важливим елементом в системі забезпечення безпеки продукції харчового призначення. Зокрема, цим питанням присвячена Постанова (ЄС) № 178/2002 Європейського парламенту та Ради від 28 січня 2002 року про встановлення загальних принципів та вимог харчового кодексу, створення Європейського органу з безпеки харчових продуктів та про встановлення заходів для безпеки харчових продуктів, яка стала основою для всеосяжного й всеохоплюючого стандарту з гігієни на харчові і кормові продукти. На правовій основі постанови (ЄС)

№ 178/2002 (розділ III і розділ IV) була створена система швидкого попередження — Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) для повідомлення безпосередніх або опосередкованих ризиків для здоров'я людини, що походять від харчових і кормових продуктів. Через цю систему країни-члени, Європейський орган із безпечності харчових продуктів — European Food Safety Authority (EFSA), комісія (яка відповідає за управління), країни, що вступають до ЄС, треті країни і компетентні організації, об'єднані у мережу. Якщо один з членів дізнається про серйозний ризик, то він повідомляє про це комісії, яка в свою чергу передає цю інформацію через мережу. У межах системи швидкого попередження розрізняють три види повідомлень: 1) попереджувальні повідомлення (Alert Notification) стосуються харчових продуктів або кормів, від яких походить ризик для здоров'я людей і які перебувають в одній з держав, що входять до мережі. Якщо компетентний орган отримує попереджувальне повідомлення, то він відразу починає процес відкликання продукції. Якщо уражений товар вже може бути у споживача, то надсилається попередження громадськості, наприклад, у формі повідомлення для преси від виробника або імпортера чи найвищого компетентного органу країни. Про результат акцій відкликання інформують інших країн-членів у підсумкових повідомленнях; 2) інформаційні повідомлення (Information Notification) стосуються харчових або кормових продуктів, що несуть загрозу для здоров'я людей, але яких ще немає в обігу. Переважно ці інформаційні повідомлення стосуються продуктів, які були перевірені й отримали відмову на зовнішньому кордоні ЄС; 3) підсумкові повідомлення — це додаткова інформація, яка доповнює чи актуалізує інформацію з попереджувального або інформаційного повідомлення. Комісія ЄС щотижня надає звіт про всі попередження й інформаційні повідомлення в Інтернет. В ньому вказуються: вид продукту, визначений ризик, походження продукту, країна-член, що повідомляє [3, 23, 28].

Отже постанова (ЄС) № 178/2002 є одним з базових правових документів щодо забезпечення нормативно встановленого рівня якості продукції. Саме тому згідно з Планом дій «Україна — Європейський Союз» (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 лютого 2005 року № 36-р) передбачалось забезпечення прогресу у наближенні до законодавства ЄС у сфері відстеження харчового ланцюга «від поля до столу»; загальних принципів та вимог до безпеки продуктів харчування відповідно до постанови (ЄС) № 178/2002. Планувалось також продовжувати приведення регуляторної та адміністративної практики України у відповідність до міжнародної та існуючої в ЄС та здійснення підготовки України до участі у внутрішньому ринку ЄС в окремих пріоритетних галузях промисловості. Передбачалось також гармонізувати необхідне рамкове та секторальне законодавство у пріоритетних сферах із системою технічного регулювання ЄС та продовжити перегляд існуючих в Україні стандартів, забезпечуючи їх гармонізацію з міжнародними та європейськими стандартами та їх добровільне застосування. Адаптувати законодавство щодо відповідальності за дефектну продукцію та загальну безпеку продукції. Поступово спростити процедури оцінки відповідності промислових товарів згідно з вимогами

Технічних регламентів (Директив ЄС) з метою запобігання обов'язковій сертифікації товарів з низьким рівнем ризику та багаторазових перевірок товарів. Згідно з Планом важливим також є підвищення безпеки продуктів харчування для споживачів та спрощення торгівлі шляхом проведення реформ та модернізації санітарної і фітосанітарної сфери. Зокрема, забезпечити імплементацію Угоди СОТ щодо застосування санітарних і фітосанітарних заходів після вступу України до СОТ шляхом визначення центрального інформаційного підрозділу та створення оперативної системи інформаційного забезпечення. Приєднатися до Комісії Кодексу Аліментаріус (Codex Alimentarius Commission) та міжнародної Конвенції про захист рослин. Здійснити порівняльну оцінку системи санітарного та фітосанітарного контролю в Україні та ЄС. Здійснити перегляд переліку заходів, що потрібно вжити для поступового наближення до норм законодавства ЄС у сфері санітарного та фітосанітарного контролю та відповідних інституцій, зі створенням часових графіків та механізму фінансування. Прискорити здійснення ефективних реформ у цій сфері (наприклад, чіткий розподіл повноважень між окремими інституціями, принципи Директиви 96/22 про заборону речовин та Директиви 96/23 про моніторинг залишкових речовин). Провести порівняльний аналіз законодавства ЄС та України у сфері гігієни продуктів харчування, у т. ч. обробки харчових продуктів. У разі необхідності розробити заходи щодо гармонізації законодавства у зазначеній сфері, а також план їх фінансування.

Постанова (ЄС) № 178/2002 заклала підвалини нового законодавства з безпеки харчових продуктів, що базується на таких основних загальних принципах, як: твердження про нерозривність усіх ланок харчового ланцюга; аналіз ризиків як наріжний камінь політики безпеки харчових продуктів; відповідальність операторів у цій сфері; можливість контролювати продукт на кожній стадії харчового ланцюжка; право громадян на точну й достовірну інформацію [4, 22].

Необхідно зазначити, що на відміну від інших виробництв під час виробництва харчових продуктів і, зокрема, на основі сільськогосподарської продукції, неможливо цілком уникнути відхилень. Цьому перешкоджає не лише біологічна мінливість використовуваної сировини, а й застосування людської робочої сили, яка завжди є фактором ненадійності. Проте при виробництві продуктів харчування є сфера, в якій 100 %-ва безпечність продукції є вирішальним фактором під час вживання (наприклад, космічні польоти). Єдиного дослідження готової продукції виявлялось недостатньо, бо його результати неминуче обмежувались вибірковими пробами і тому були ризиковими. Саме тому вже у 1959 році Піллсбері Компані, армія США та відомство з космічних польотів НАСА разом розробили основні принципи, які гарантували, що виготовлені таким чином харчові продукти не містять патогенних мікроорганізмів і токсичних речовин. Система, що розвинулась на цих принципах, виправдала себе, завдяки чому її застосували у США для загального виробництва харчових продуктів, у громадському харчуванні і зрештою зафіксували у різноманітних адміністративних положеннях. Ця система стала відомою за назвою

Hazard Analysis Critical Control Point (НАССР). Концепція НАССР сьогодні має міжнародне визнання як особлива система для харчових продуктів, завдяки якій гарантується безпека здоров'я споживачів. Головна мета даної концепції полягає у систематичному аналізі потоку продукції від сировини всіма етапами обробки й переробки аж до продажу готової продукції. До того ж слід ідентифікувати потенційні загрози і знайти можливості взяти їх під контроль, тобто або ліквідувати їх, або зменшити до допустимого, прийняттого рівня. У 1971 році концепція НАССР була вперше публічно представлена у США. Проте лише у 1985 році її рекомендувала для широкого застосування у харчовій промисловості Національна академія наук (NAS). Система НАССР після цього систематично доопрацьовувалася [3, 96].

При цьому згідно з Планом дій «Україна — Європейський Союз» (розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 березня 2004 року № 200) передбачалось ефективно імплементувати систему НАССР на підприємствах та в органах контролю, включаючи галузь рибного господарства. Забезпечити перевірку мережі державних лабораторій та визначити державні метрологічні лабораторії у санітарній та фітосанітарній сфері з особливою увагою до забезпечення необхідним обладнанням і належними методами аналізу (тестування залишків), а також підготовці до їхньої акредитації відповідно до стандартів ISO.

Необхідно зазначити, що згідно з Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року № 1629-IV на першому етапі виконання Програми пріоритетними сферами, в яких здійснюється адаптація законодавства України, є, зокрема, сфери, визначені ст. 51 Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 року, а саме: митне право; законодавство про компанії; банківське право; бухгалтерський облік компаній; податки, включаючи непрямі; інтелектуальна власність; охорона праці; фінансові послуги; правила конкуренції; державні закупівлі; охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин; довкілля; захист прав споживачів; технічні правила і стандарти; енергетика, включаючи ядерну; транспорт. При цьому державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроєктування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроєктування, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституціонального, науково-освітнього, нормопроєктного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України.

У Стратегічному плані трансформації системи технічного регулювання та захисту прав споживачів відповідно до вимог Світової організації торгівлі та Європейського Союзу на 2007–2010 роки (розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 лютого 2005 року № 36-р) відносно підвищення якості продуктів харчування, в т.ч. дитячого харчування, вказується, що законодавство України не в повній мірі гармонізовано з законодавством ЄС. При цьому неуз-

годженість підходів у питанні сертифікації харчової продукції між різними міністерствами приводить до руйнування дієвої системи сертифікації харчової продукції. Зокрема, виробництво дитячого харчування ускладнюється відсутністю правових важелів щодо забезпечення виконання Закону України «Про дитяче харчування» від 14 вересня 2006 року № 142-V в частині використання для виробництва дитячого харчування тільки натуральної сировини.

Разом з цим процес адаптації правового регулювання якості сільськогосподарської продукції до міжнародних вимог потребує певного перехідного періоду. Сутність його полягає у переході від обов'язкової сертифікації продукції до оцінки її відповідності і насамперед щодо вимог технічних регламентів. При цьому, як відомо, розробка технічних регламентів в Україні відбувається доволі повільно, оскільки вимагає співпраці як галузевих фахівців з окремих галузей аграрного виробництва, так і юристів. Крім того, технічний регламент є базовим, узагальнюючим нормативно-правовим документом щодо конкретного виду сільськогосподарської продукції і не може містити вичерпної інформації стосовно технологічних вимог її виробництва та обігу. Разом з цим складовим елементом більшості технічних регламентів є посилання на державні стандарти, технічні умови та інші нормативні документи. При цьому процес виробництва певного виду сільськогосподарської продукції повинен відбуватися з дотриманням вимог так званої добросовісної практики ведення певної галузі аграрного виробництва, оскільки від цього фактично залежить кінцева якість продукції. Однак процес розробки галузевої добросовісної практики виробництва сільськогосподарської продукції відповідно до міжнародних вимог та її законодавче закріплення також триває. Тому на перехідному етапі доцільним є забезпечення належного державного контролю за якістю сільськогосподарської продукції та поступове формування інформаційної бази даних з питань її обігу та якості відповідно до вимог ЄС. Важливим є також забезпечення доступу споживачів сільськогосподарської продукції до інформації про її якість та забезпечення відповідного громадського контролю.

На думку Н. С. Блінової, незважаючи на те, що Україна ввела в дію декілька фундаментальних законів, організаційні і законодавчі основи, що дозволяють державі регулювати якість і безпеку харчових продуктів в Україні фактично відсутні суттєві перетворення у цій сфері. Адміністративна реформа також не сприяла ефективним перетворенням в секторі продовольчих продуктів. При цьому нове законодавство в цій сфері повинно враховувати важливість активного впровадження положень системи забезпечення якості та безпечності харчової продукції НАССР. Система НАССР забезпечить досягнення вищого рівня безпечності харчової продукції через вдосконалення процесів виробництва цієї продукції і таким чином сприятиме задоволенню економічних інтересів її виробників, а також інтересів суспільства стосовно захисту здоров'я споживачів [5, 15–16].

Підсумовуючи необхідно зазначити, що вступ України до СОТ відкриває нові ринки збуту продукції, і в тому числі сільськогосподарської. Однак для

реалізації цієї можливості необхідним є забезпечення встановленого рівня якості продукції. Це можливе, зокрема, шляхом вдосконалення законодавства щодо правового регулювання цього питання і в тому числі в частині адаптації до міжнародних вимог. При цьому, враховуючи міжнародний досвід правового регулювання якості сільськогосподарської продукції, вирішення даного питання в Україні можливо шляхом розробки Програми адаптації вітчизняного законодавства з питань правового регулювання якості сільськогосподарської продукції до міжнародних вимог. Програма може мати таку структуру: 1) стан законодавства з питань правового регулювання якості сільськогосподарської продукції; 2) мета та завдання; 3) принципи адаптації; 4) забезпечення системи правового регулювання якості сільськогосподарської продукції відповідно до міжнародних вимог; 5) очікувані результати; 6) фінансування Програми; 7) прикінцеві положення.

Література

1. Інвестиційна діяльність у сільському господарстві: правові питання : монографія / за ред. В. І. Семчика. — К. : Юрид. думка, 2008. — 252 с.
2. Быстров Г. Е. Правовые проблемы земельной и аграрной реформ в зарубежных странах: теория, практика, итоги, перспективы / Г. Е. Быстров. — Минск : БГЭУ, 2001. — 211 с.
3. Михальські Т. Управління якістю у харчовій промисловості із врахуванням Європейського харчового кодексу і міжнародно визнаних стандартів : довідник / Т. Михальські, Ф. Ліліє, А. Досін. — Л. : ПАЮ, 2006. — 336 с.
4. Європейський Союз : словник-довідник / ред. М. Марченко. — К. : К.І.С., 2006. — 140 с.
5. Блінова Н. С. Удосконалення організаційно-економічного механізму державного управління агропромисловим комплексом : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Н. С. Блінова. — Донецьк, 2004. — 18 с.

Анотація

Бугера С. І. Якість сільськогосподарської продукції: проблеми адаптації законодавства до міжнародних вимог. — Стаття.

У статті досліджено проблеми адаптації правового регулювання якості сільськогосподарської продукції до міжнародних вимог. Досліджено стан вітчизняного та міжнародного законодавства з даних питань. Запропонована структура програми адаптації вітчизняного законодавства з питань правового регулювання якості сільськогосподарської продукції до міжнародних вимог.

Ключові слова: сільськогосподарська продукція, якість, правове регулювання, адаптація до міжнародних вимог.

Аннотация

Бугера С. И. Качество сельскохозяйственной продукции: проблемы адаптации законодательства к международным требованиям. — Статья.

В статье исследованы проблемы адаптации правового регулирования качества сельскохозяйственной продукции к международным требованиям. Исследовано состояние отечественного и международного законодательства по данным вопросам. Предложена структура программы адаптации отечественного законодательства по вопросам правового регулирования качества сельскохозяйственной продукции к международным требованиям.

Ключевые слова: сельскохозяйственная продукция, качество, правовое регулирование, адаптация к международным требованиям.

Summary

Bugera S. I. Quality of agricultural production: problems of adaptation of the legislation to the international requirements. — Article.

In clause the problems of adaptation of legal regulation of quality of agricultural production to the international requirements are investigated. The condition of the domestic and international legislation on the given questions is investigated. It is offered structure of the program of adaptation of the domestic legislation on legal regulation of quality of agricultural production to the international requirements.

Keywords: agricultural production, quality, legal regulation, adaptation to the international requirements.

УДК 340.155.2: 349.6

Л. Я. Коритко

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ГАЛИЦЬКОГО КРАЙОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОХОРОНУ ТВАРИННОГО СВІТУ (ДРУГА ПОЛОВИНА XIX — ПОЧАТОК XX СТ.)

Постановка проблеми. Тваринний світ є важливою частиною природних багатств будь-якої держави. Він є джерелом духовного і естетичного збагачення людей, важливою базою для одержання промислової сировини, харчових продуктів тощо. Тому відносини в галузі охорони тваринного світу регулюються законодавством. А власне європейський курс України вимагає вивчення історико-правового досвіду країн, що сьогодні входять до Євросоюзу і до складу яких в певні історичні періоди входили українські землі, щодо правового регулювання охорони природних об'єктів, в т. ч. тваринного світу. В цьому контексті цікавим є історичний досвід Австрії, яка з 1995 року є членом ЄС. Адже з 1772–1775 рр по 1918 рік, західні українські землі (Східна Галичина, Буковина та Закарпаття) входили до складу Австрійської (Австро-Угорської з 1867 року) імперії. Природоохоронні відносини на цих українських землях, зокрема, Східної Галичини, регулювалися нормами австрійського права.

Стан дослідження. Вивченню австрійського природоохоронного законодавства XIX — поч. XX ст. приділили увагу О. І. Логвиненко, Б. В. Кіндюк, О. Р. Проців, В. М. Клапчук, П. Б. Хоецький. Зокрема, правові засади полювання в Австро-Угорщині, історію діяльності мисливської охорони в Галичині середини XIX — першої третини XX ст. досліджував О. Р. Проців [1–3]. А спільно з В. М. Клапчуком він вивчав проблеми охорони лісового, мисливського та рибальського господарства Галичини [4].

Але питання розвитку законодавства про охорону та раціональне використання об'єктів тваринного світу не були предметом спеціального дослідження. Зазначимо, що ряд науковців вивчали загалом становлення державно-правових інститутів Австрійської (Австро-Угорської з 1867 року) імперії та українських земель Східної Галичини в її складі. Серед них: В. С. Кульчицький,