



Сергій Бугера,
доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник,
заступник директора з наукової роботи
Національного наукового центру
«Інститут бджільництва
імені П. І. Прокоповича»
Національної академії аграрних наук України

УДК 349.42

Адаптація законодавства України з питань якості сільськогосподарської продукції до міжнародних вимог

Сфера аграрного виробництва є базисом економічного зростання України. При цьому реалізація експортного потенціалу держави суттєво залежить від законодавчого забезпечення якості продукції, що виробляється. Особливо актуальним є адаптація законодавства з цих питань до міжнародних вимог, і зокрема, до вимог Європейського Союзу.

Прагнення України інтегруватись в європейські і світові економічні структури вимагає засвоєння нових правил гри, що диктує ринкова економіка, в якій виживає той хто має найсучасніші технології, найвищу якість продукції, найнижчі ціни [1, с. 11–12].

Як вказується в Законі України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [2] адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що в свою чергу є пріоритетним

напрямом української зовнішньої політики.

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. 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 [3, с. 15 – 16].

Метою статті є розроблення пропозицій щодо адаптації законодавства України з питань якості сіль-

ськогосподарської продукції до міжнародних вимог.

Необхідно зазначити, що згідно ст. 55 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» [4] міжнародне співробітництво України у сфері забезпечення безпечності та якості харчових продуктів здійснюється шляхом гармонізації санітарних заходів та технічних регламентів з міжнародними стандартами, інструкціями та рекомендаціями щодо харчових продуктів та з процедурами оцінки відповідності.

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 безпечності 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 мережі Інтернет. В ньому вказуються: вид продукту, визначений ризик, походження продукту, країна-член, що повідомляє [5, с. 23, 28].

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 [6, с. 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, у 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 [5, с. 96].

Аналіз свідчить, що якість сільськогосподарської продукції в розвинених країнах забезпечується не тільки за рахунок методів адміністративного впливу, але також і з використанням виваженої економічної політики. Зокрема, Євросоюз щороку витрачає близько 40 млрд. євро на дотації виробникам сільськогосподарської продукції. Незважаючи на досить посередні кліматичні умови, більшість країн Європейського Союзу є світовими лідерами з виробництва аграрної продукції. Наприклад, урожайність зернових у Нідерландах складає 82,2 ц/га; у Франції – 67,1 ц/га; цукрових буряків у Швейцарії – 842,4 ц/га; у Франції – 773,2 ц/га; картоплі у Нідерландах – 424,6 ц/га. Для порівняння, в Україні, чорнозем якої поза конкуренцією, ці показники щонайменше на 20–40% нижчі. Старий Світ забезпечує більшість своїх потреб у харчах за рахунок внутрішнього виробництва і до того ж є експортером основних сільськогосподарських культур. Вивіз пшениці з Європи, починаючи з 2000 року, щороку перевищує імпорт. Фахівці вважають, що великий відрив європейських виробників від решти забезпечується насамперед високим рівнем державної підтримки. Наразі субсидії виробникам надають у рамках програми Common Agricultural Policy (Спільна аграрна політика – САП). Витрати на допомогу фермерам складають 45% спільного європейського бюджету, тоді як внесок аграріїв до валового внутрішнього продукту не перевищує 2%. При цьому 80% усіх видатків ідуть на дотації для підтримки цін на беззбитковому для селян рівні. Тільки у Німеччині надання коштів фермерам із держбюджету становить більше 5 млрд. євро. Крім того, САП має низку механізмів для підтримки власного виробника. Зокрема, митні тарифи на деякі товари експорту, квоти для обмеження кількості імпорту з окремих країн, встановлення інтервенційної ціни на внутрішньому ринку (якщо вартість на продукцію на вну-

трішньому ринку Європейського Союзу знижується нижче встановленого рівня, то державні структури купують ці товари, поки ціна не стабілізується), прямі субсидії фермерам (залежать від кількості землі під обробкою та від використання екологічно чистих методів вирощування культур), а також виробничі квоти (через постійний надлишок деяких культур Європейський Союз встановлює квоти на їх виробництво та штрафує за невиконання умов). При цьому система фінансування аграрного сектора у різних країнах Європейського Союзу має свою специфіку. Наприклад, у Німеччині, Бельгії, Данії, Франції створені спеціалізовані установи для кредитування фермерів. У Польщі з метою стабілізації ринку та захисту доходів селян держава проводить інтервенційні закупівлі сезонних надлишків сільськогосподарської продукції та їх продаж у період дефіциту. Цю функцію виконує Агентство аграрного ринку, що працює на ринках зерна, молочної продукції, м'яса, цукру, хмелю та продуктів переробки картоплі. Воно також встановлює субсидії на експорт товарів. У багатьох країнах передбачені податкові пільги для аграрних підприємств. Рівень стягнень для них, зокрема податок на прибуток, значно нижчий за подібні збори (може бути навіть менше 1%) в не-сільськогосподарських галузях. Кооперативи, що виробляють екологічно чисту продукцію, а в Німеччині ті, що працюють на альтернативних джерелах енергії, можуть взагалі звільнитися від оподаткування на кілька років. Існують також програми зі страхування врожаю. Система компенсаційних платежів з державного бюджету страхує фермерів на випадок природних лих (повеней, епідемій та ін.). Також передбачені видатки на підтримку тих селян, які працюють у регіонах із несприятливими погодними умовами. Наприклад, фермери Франції одержують субсидії на підвищення ефективності виробництва, поліпшення умов жит-

тя, під виведення орних земель із сільськогосподарського виробництва, на підтримку родючості земель, компенсаційні виплати за роботу в районах з поганими природними умовами [7, с. 16].

Згідно Указу Президента України (від 12 січня 2015 року № 5/2015) «Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020» [8] з метою розширення та спрощення доступу українських товарів на ринки держав - членів Європейського Союзу необхідно привести систему технічного регулювання у відповідність із європейськими вимогами та завершити реформування системи державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів. Для підтримки інвестиційної активності та захисту прав інвесторів потрібно забезпечити ефективний захист права приватної власності, у тому числі судовими органами, гармонізувати із законодавством Європейського Союзу положення законодавства України щодо захисту прав національних та іноземних інвесторів та кредиторів, захисту економічної конкуренції, запровадити стимулюючі механізми інвестиційної діяльності, виходячи із найкращої світової практики.

Разом з цим процес адаптації законодавства з питань правового регулювання якості сільськогосподарської продукції до міжнародних вимог потребує певного перехідного періоду. Сутність якого 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 посилення 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.

Підсумовуючи необхідно зазначити, що доступ України до світових ринків збуту сільськогосподарської

продукції визначається рядом факторів одним з яких є відповідність законодавства з питань забезпечення встановленого рівня якості продукції міжнародним вимогам. 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 наступну 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.

На нашу думку, прийняття Програми дозволить суттєво прискорити процес адаптації вітчизняних аграрних виробників до потреб світових ринків та забезпечить підвищення рівня якості сільськогосподарської продукції.

Список використаних джерел

1. Агеев Є. Я. Управління якістю : навчальний посібник / Є. Я. Агеев. – Львів: «Новий Світ-2000», 2009. – 240 с.
2. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України № 1629-IV від 18 березня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.
3. Блінова Н. С. Удосконалення організаційно-економічного механізму державного управління агропромисловим комплексом : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління: спец. 25.00.02. «Механізм державного управління» / Н. С. Блінова. – Донецьк, 2004. – 18 с.
4. Про безпечність та якість харчових продуктів : Закон України № 771/97-ВР від 23 грудня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 19. – Ст. 98.
5. Михальські Т. Управління якістю у харчовій промисловості із врахуванням Європейського харчового кодексу і міжнародно визнаних стандартів: Довідник / Т. Михальські, Ф. Ліліє, А. Досін. – Львів: ПАЮ, 2006. – 336 с.
6. Європейський Союз. Словник-довідник / Ред. М. Марченко. – К. : «К.І.С.», 2006. – 140 с.

7. Сивак В. Гроші в землю / В. Сивак // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 136. – С. 16.

8. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.

Бугера С. І. Адаптація законодавства України з питань якості сільськогосподарської продукції до міжнародних вимог

В статті досліджено проблеми адаптації законодавства України з питань якості сільськогосподарської продукції до міжнародних вимог. Вивчено 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, законодавство, адаптація до міжнародних вимог.

Бугера С. И. Адаптация законодательства Украины по вопросам качества сельскохозяйственной продукции к международным требованиям

В статье исследованы проблемы адаптации законодательства Украины по вопросам качества сельскохозяйственной продукции к международным требованиям. Изучено 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, законодательство, адаптация к международным требованиям.

Bugera S. Adaptation legislation of Ukraine on the questions of quality of agricultural products to international requirements

In the article is investigated the problem of legislation of Ukraine on the questions of quality of agricultural products to international requirements. The state of the domestic and international legislation on these issues. The proposed structure of the program of adaptation of national legislation on the legal regulation of the quality of agricultural products to international requirements.

Key words: agricultural products, quality, legislation, adaptation to international requirement.