

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРИМЕНЕНИЯ В УКРАИНЕ САНИТАРНЫХ И ФИТОСАНИТАРНЫХ МЕР СООТВЕТСТВИИ С ТРЕБОВАНИЯМИ ВТО

Иван ИВАНОВ,

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного,
административного и финансового права Киевского национального университета имени
Тараса Шевченко

SUMMARY

In the article the theoretical research is providing the application of the organizational and legal enforcement in Ukraine of the sanitary and phytosanitary measures in accordance in accordance with the requirements of World Trade Organization. The analysis of legal literature is carried out on research of the concept of ecological safety of agricultural products. Expands the legal enforcement mechanism Ukraine's obligations regarding the quality and safety of agricultural products. It is grounded that the Ukrainian legislation that that regulates the quality and safety of agricultural products of animal and vegetable origin, has complex character.

Key words: WTO, trade, WTO Member States, harmonization, WTO law.

АННОТАЦИЯ

В статье проводится теоретическое исследование организационно-правового обеспечения применения в Украине санитарных и фитосанитарных мер в соответствии с требованиями Всемирной торговой организации. Осуществляется анализ юридической литературы, по исследованию понятия экологическая безопасность сельскохозяйственной продукции. Раскрывается организационно-правовой механизм обеспечения выполнения Украиной обязательств относительно качества и безопасности сельскохозяйственных товаров. Обосновано, что законодательство Украины, регулирующее качество и безопасность сельскохозяйственной продукции животного и растительного происхождения, имеет комплексный характер, наличие значительного количества подзаконных нормативно-правовых актов в сфере регулирования отношений продовольственной безопасности повышает коллизийность национального аграрного законодательства и требует гармонизации с международным законодательством.

Ключевые слова: ВТО, торговля, Государства-члены ВТО, гармонизация,

правовые нормы ВТО.

Постановка проблемы. Обеспечение экологической безопасности сельскохозяйственной продукции является одним из важных направлений обеспечения экологической безопасности Украины и факторов, определяющих здоровье украинской нации. Конституционное закрепление права граждан на экологическую безопасность (ст. 50) и признание экологической безопасности приоритетным принципом государственной политики Украины, важным элементом и неотъемлемой составляющей национальной безопасности государства актуализирует проблемы законодательного обеспечения выполнения Украиной обязательств относительно качества и безопасности сельскохозяйственных товаров.

Актуальность темы исследования подтверждается степенью неразкрытости темы – в настоящее время практически нет ни одной фундаментальной работы по механизму организационно-правового обеспечения применения в Украине санитарных и фитосанитарных мер в соответствии с требованиями ВТО.

Состояние исследования. Научный анализ проблем организационно-правового обеспечения применения в Украине санитарных и фитосанитарных мер осуществляется многими отечественными учеными. Среди них следует назвать В. Носика, В. Семчика, А. Стативку, А. Погрибного и др., которые служили фундаментальной базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов.

Целью и задачей статьи является исследование применения в Украине санитарных и фитосанитарных мер в соответствии с требованиями ВТО, система научных взглядов и разработок по этой проблеме. Новизна работы заключается в том, что в данной работе сделана попытка исследовать как положительные, так и отрицательные стороны применения в Украине санитарных и фитосанитарных мер в соответствии с требованиями ВТО для агропромышленного комплекса Украины.

Изложение основного материала. В юридической литературе обоснованно приходится различие понятий «безопасная» и «экологически чистая» продукция. Так, Р.С. Ярандайкин считает, что безопасная продукция должна соответствовать установленным экологическим требованиям и показателям, закрепленным в медико-биологических нормативах, стандартах, технических условиях, и не представлять опасность для жизни и здоровья людей. В такой продукции токсичные вещества могут содержаться в предельно допустимых для человека концентрациях. Экологически чистая продукция – это

продукция, соответствующая требованиям закона, то есть имеет питательную ценность, укрепляя здоровье, и вместе с тем не оказывает канцерогенного, мутагенного или иного неблагоприятного воздействия на организм человека в результате ее потребления; правовой статус экологически чистой продукции определяется соответствующими санитарными и ветеринарными нормами и правилами [1, с. 19].

По мнению С.М. Романко, экологическая безопасность сельскохозяйственной продукции - это отдельный межотраслевой институт права экологической безопасности и законодательства, который имеет своим объектом здоровье человека – конечного потребителя такой продукции, предметом – сельскохозяйственную продукцию и характеризуется таким благоприятным состоянием развития общественных отношений в области АПК и охраны окружающей среды, при котором государством через деятельность специально созданных органов власти и физическими и юридическими лицами - производителями сельскохозяйственной продукции, обеспечивается осуществление закрепленных действующим законодательством санитарных и ветеринарных мероприятий и требований обязательных индикаторов и параметров безопасности, процедур подтверждения соответствия, сертификации и маркировки и других специальных мер по предупреждению и устранению возможных вредных последствий возникновения экологических рисков жизни и здоровью граждан в результате производства, реализации, переработки и опасной сельскохозяйственной продукции. Показателями экологической безопасности сельскохозяйственной продукции является ее качество, экологическая безопасность и экологическая чистота [2, с. 12].

Не будучи отнесенной к экологически опасным видам деятельности на нормативно-правовом уровне, экологическая безопасность сельскохозяйственной продукции, однако соответствует предложенному Л.А. Бондарем определению экологически опасной деятельности, поскольку для возникновения экологически опасной деятельности, по мнению ученого, нужно два факта: экологический риск и экологически опасное действие [3, с. 6], имеет своим объектом жизни и здоровья граждан-потребителей, а потому тесно связана с экологическими рисками, в частности медико – биологическими.

К основным причинам, которые привели к угрожающему состоянию окружающей среды и к неконтролируемому производству экологически опасной сельскохозяйственной продукции, а одновременно и экологическими рисками в этой сфере, является устаревшая технология производства и оборудования, высокая степень загрязнения земель токсичными, радиоактивными, химическими веществами и опасными отходами;

нераспространения и непопуляризация потребления экологически безопасной продукции сельского хозяйства, отсутствие данных о применении технологий генетической модификации при производстве сельскохозяйственной продукции и правового регулирования данного вопроса, низкий уровень осведомленности потребителей о недостатках и преимуществах такой продукции и о реальной оценке рисков медико-биологического характера в случае потребления или иного использования сельскохозяйственной продукции и генетически модифицированных продуктов; организационная и финансовая неготовность государства к внедрению реально действующих экономико-правовых регуляторов производства экологически безопасной продукции сельского хозяйства, коррумпированность государственных органов сертификации, несовершенная процедура получения сертификата соответствия; неблагоприятная структура промышленного производства с высокой концентрацией экологически опасных производств; несоблюдение требований радиационной, продовольственной, санитарно-ветеринарной, биологической безопасности, отсутствие надлежащих природоохранных систем (очистных сооружений, оборотных систем водоснабжения и т.п.), низкий уровень эксплуатации существующих природоохранных объектов, отсутствие надлежащего контроля за охраной окружающей среды, отсутствие единой конкретной нормативно-правовой базы, направленной на создание и надлежащее функционирование правового механизма экологической безопасности сельскохозяйственной продукции.

Экологическая безопасность сельскохозяйственной продукции является одним из видов экологической безопасности и одним из направлений обеспечения глобальной и национальной безопасности. С.М. Романко характеризует ее по состоянию общественных отношений в сфере производства, переработки, реализации сельскохозяйственной продукции, при котором необходимо обеспечивать право потребителя на экологически безопасную сельскохозяйственную продукцию и на безопасную окружающую среду, что достигается путем установления в действующем законодательстве требований о рациональном природопользовании в сфере сельскохозяйственного производства, о мерах обеспечения экологической безопасности сельскохозяйственной продукции и создание системы специально уполномоченных органов государственной власти для контроля за реализацией требований законодательства. Обеспечение экологической безопасности сельскохозяйственной продукции связано со значительными экологическими рисками и не только в этой сфере, но и в тех видах деятельности, которые непосредственно влияют

на ведение сельскохозяйственного производства [4, с. 12].

Правовое обеспечение экологической безопасности сельскохозяйственной продукции можно определить как систему правовых норм и специальных органов власти в сфере обеспечения экологической безопасности сельскохозяйственной продукции с четко определенной компетенцией. Ш.Х. Фарзиев определяет правовое обеспечение экологической безопасности в сельском хозяйстве как совокупность международных, государственных, региональных правовых актов, которые включают политико-организационные, социально-экономические, индустриально-технические и культурно-просветительские мероприятия, направленные на обеспечение безопасного состояния для жизнедеятельности населения, окружающей природной среды на основе предупреждения, предотвращения опасности и восстановления нарушенных природных ресурсов, природных комплексов в аграрном секторе [5, с. 11].

Согласно в п. 1 ст. 1 Закона Украины «О защите прав потребителей» в редакции от 1 декабря 2005, безопасность определяется как отсутствие риска для жизни, здоровья, имущества потребителя и окружающей среды при обычных условиях использования, хранения, транспортировки, изготовления и утилизации продукции [6]. Отдельные ученые, в частности В. Шкаберин, не разграничивают понятия «безопасности» и «экологической безопасности» сельскохозяйственной продукции, используя то одно, то другое в едином контексте [7, с. 122], что не совсем правильно, поскольку экологическая безопасность сельскохозяйственной продукции выступает одним из видов экологической безопасности и включает такие показатели, как безопасность, экологическая чистота и качество продукции. В свою очередь безопасность продукции выступает одним из показателей качества сельскохозяйственной продукции. То есть, когда речь идет о состоянии защищенности ее от всех имеющихся экологических рисков и соответствии критериям качества, безопасности и экологической чистоты следует применять термин «экологическая безопасность сельскохозяйственной продукции».

Подтверждают правильность такого подхода А.П. Гетман и В.З. Янчук, употребляя термин «экологическая безопасность сельскохозяйственной продукции» в понимании соответствия такой продукции и сырья ветеринарным и санитарным нормам и отсутствие угрозы ее вредного воздействия на человеческий организм при характеристике правового регулирования качества и безопасности сельскохозяйственной продукции [8, с. 217-241].

Чтобы определить механизм организационно-правового обеспечения применения в Украине санитарных и фитосанитарных мер согласно требований ВТО, необходимо

определить и идентифицировать экологические риски, которые угрожают окружающей среде и человеку, их природу, виды, механизмы их регулирования. Экологические риски в сфере экологической безопасности сельскохозяйственной продукции органично сочетаются с проблемами эффективного природопользования в процессе сельскохозяйственного производства, в том числе с использованием и охраной почв. Производство и потребление пищи занимают центральное место в любом обществе и имеют экономические, социальные, а также во многих случаях экологические последствия. В частности, Е.Ю. Исмаилова, Ю.В. Трунцевский и Н.Е. Савич выделяют три группы последствий взаимодействия общества и природы в области сельского хозяйства - разрушение производительных сил самого сельского хозяйства (потеря плодородия земель в результате их перегрузки, засоления, химического и бактериологического отравления и др.); последствия, которые наносят вред не только сельскому хозяйству, а и другим отраслям экономики (загрязнение водоемов, атмосферного воздуха и др.); последствия, которые создают опасность для жизни и здоровья людей, в том числе тех, кто потребляет пищевые продукты, произведенные с использованием агрохимикатов или биотехнологий [9, с. 210-211].

Хотя защита здоровья всегда должна быть приоритетом, формируя продовольственную политику, нужно также учитывать другие аспекты. Кроме этого, на различных этапах цепи питания могут влиять состояние и качество окружающей среды, особенно экосистемы. Учитывая это, политика сохранения окружающей среды играет важную роль в обеспечении потребителей безопасными продуктами питания. Это справедливо и по отношению к экологической безопасности сельскохозяйственной продукции. Связь агропромышленного производства с осуществлением природопользования и охраны окружающей среды не вызывает никаких сомнений.

Экологическая безопасность сельскохозяйственной продукции может обеспечиваться в следующих направлениях: 1) экологический мониторинг и радиационная безопасность территории (ликвидация последствий и устранения потенциальных рисков радиоактивного загрязнения, утилизация запрещенных и непригодных к использованию пестицидов и захоронения твердых отходов, использование новых технологий их переработки, охрана почв, вод, атмосферного воздуха) 2) разработка и внедрение программы ремедиации загрязненных территорий; 3) обеспечение генетической безопасности Украины путем принятия и реализации законов по генетически модифицированным организмам и генной инженерии; 4) внедрение

органического сельскохозяйственного производства в АПК Украины путем разработки и реализации Долгосрочной программы ведения органического сельскохозяйственного производства и программы «Экологически чистая продукция АПК», 5) экологическая паспортизация сельскохозяйственных угодий; 6) создание интегрированных систем управления качеством и безопасностью сельскохозяйственной продукции, 7) разработка и создание эффективной системы методов экономического стимулирования производства экологически безопасной сельскохозяйственной продукции. Эти направления, в свою очередь, позволят вывести природопользования в сельском хозяйстве на уровень рационального. В процессе агропромышленного производства реализуются все известные направления природопользования: ресурсопотребления, ресурсопользования, охрана окружающей среды, преобразование естественно-территориальных комплексов, процессы воспроизводства природных ресурсов [10, с. 162-163]. Неслучайно, что обеспечению экономико-правового механизма природопользования в научной литературе и действующем законодательстве уделяется достаточно большое внимание.

Таким образом, организационно-правовой механизм обеспечения выполнения Украиной обязательств относительно качества и безопасности сельскохозяйственных товаров включает: организационно-правовой аспект – совокупность нормативно-правовых предписаний в сфере обеспечения экологической безопасности сельскохозяйственной продукции; институциональный аспект – совокупность правоприменительных функций органов государственной власти и местного самоуправления в обеспечение экологической безопасности сельскохозяйственной продукции; функциональный аспект – совокупность всех предусмотренных действующим законодательством мер, реализуемых органами государственной власти и производителями (продавцами) сельскохозяйственной продукции для обеспечения ее экологической безопасности. Имеются в виду как прямые (превентивные фитосанитарные, ветеринарно-санитарные, санитарно-эпидемиологические мероприятия, переработка, уничтожение или утилизация опасной продукции и меры принудительного воздействия на нарушителей закрепленных в действующем законодательстве требований экологической безопасности сельскохозяйственной продукции), так и косвенные меры в этой сфере (рациональное использование и охрана земель сельскохозяйственного назначения и почв, обеспечения экологической безопасности в процессе обращения с опасными химическими веществами, пестицидами и агрохимикатами, обеспечения ядерной, радиационной и биологической безопасности), экономический аспект – совокупность экономико-правовых регуляторов

для стимулирования производства экологически безопасной сельскохозяйственной продукции, которая включает механизм финансирования мероприятий в этой сфере и собственно функцию стимулирования производителя. При характеристике организационно-правового механизма обеспечения выполнения Украиной обязательств относительно качества и безопасности сельскохозяйственных товаров можно выделить организационно-правовое содержание механизма государственно-правового обеспечения или правового механизма – это, по мнению отдельных ученых, наличие предписаний правового регулирования непосредственной деятельности организационных институтов и их реализация в виде отдельных функций [11, с. 135-137].

По нашему мнению, организационно-правовой механизм обеспечения выполнения Украиной обязательств относительно качества и безопасности сельскохозяйственных товаров включает в себя систему нормативно-правовых актов, регулирующих правовой механизм обеспечения экологической безопасности сельскохозяйственной продукции и специально уполномоченных государственных органов, осуществляющих реализацию требований правовых норм путем проведения превентивных и ликвидационных мероприятий.

Интеграция в мировые структуры возможна при условии разработки и реализации национальной политики по качеству продукции и ее конкурентоспособности, принятие норм и правил, действующих на мировом рынке, внедрение международного опыта в сферу производства сельскохозяйственной продукции [12, с. 4]. Уменьшение эффективности сельскохозяйственного производства привело к значительному снижению конкурентоспособности украинских товаропроизводителей. Ограничения в экспорте продовольствия Украины должны быть всесторонне обоснованы, поскольку потеря внешних рынков сбыта будет иметь долговременные негативные последствия. Экспорт в определенной степени стимулирует повышение цен на сельскохозяйственную продукцию и продовольствие на внутреннем рынке. Но если пользу из этого будут получать непосредственно агропроизводители, это станет стимулом для развития отрасли, условием наращивания объемов производства [13, с. 111]. Задача обеспечения продовольственной безопасности Украины может быть решена на основе достижений достаточного развития АПК, который обеспечивает потребности внутреннего рынка и создает возможности для экспорта определенной части продукции, а также закупок за рубежом некоторых продуктов питания, по природным условиям не могут быть произведены в Украине.

Выводы. Законодательство Украины, регулирующее качество и безопасность

сельскохозяйственной продукции животного и растительного происхождения, имеет комплексный характер, поскольку организационно-правовой механизм обеспечения качества, экологической чистоты и безопасности сельскохозяйственной продукции регулируется не только актами аграрного, земельного и экологического законодательства, но и нормативно-правовыми актами различных отраслей права. Гармонизации с европейским и международным законодательством нуждаются в законодательных предписаниях по санитарным и фитосанитарным мерам качества и экологической безопасности сельскохозяйственной продукции. Стоит отметить, что наличие большого количества подзаконных нормативно-правовых актов в сфере регулирования отношений продовольственной безопасности повышает коллизийность национального аграрного законодательства и усложняет правоприменительную деятельность.

Список использованной литературы:

1. Ярандайкин Р.С. Организационно-правовые проблемы производства и реализации экологически чистой сельскохозяйственной продукции : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.06. / Р.С. Ярандайкин. – М., 1999. – 37 с.
2. Романко С.М. Економіко-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 / С.М. Романко ; Національний аграрний ун-т. – К., 2008. – 19 с.
3. Бондар Л.О. Правове регулювання охорони довкілля в сільському господарстві // Аграрне право України: підруч. для вищ. навч. закл. / [Багай Н.О., Бондар Л.О., Гуревський В.К. та ін.] / За ред. Погрібного О.О. – К.: Істина, 2007. – 445 с.
4. Романко С.М. Економіко-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 / С.М. Романко ; Національний аграрний ун-т. – К., 2008. – 19 с.
5. Файзиев Ш.Х. Правовая охрана экологической безопасности в сельском хозяйстве : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06.– Улан-Уде, 1995. – 19 с.
6. Про захист прав споживачів : закон України від 1 грудня 2005 року №3161- IV// Відомості Верховної Ради України . – 2006. – №7. – Ст. 84.
7. Шкаберін В. Регулювання безпеки продовольчої продукції / В. Шкаберін // Вісник національної академії державного управління. – 2005. – № 4. – С. 119-124.

8. Аграрне право України: Підручник / [В.З. Янчук, В.І. Андрейцев, С.Ф. Василюк та інші]; За ред. В.З. Янчука. - 2-е вид. - К.: Юрінком Інтер, 2000. – 720 с.
9. Исмаилова Э.Ю. Экологическое право: учеб. / Исмаилова Э.Ю., Трунцевский Ю.В., Саввич Н.Е.– М.: ЮрИнфоР, 2003. – 402 с.
10. Гаман П. Забезпечення екологобезпечного режиму функціонування агропромислового комплексу / П.Гаман // Вісник національної академії державного управління. – 2004. – № 4. – С. 161-164.
11. Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки : навч. та наук.- практич. посіб. / В.І. Андрейцев. – К.: Знання Прес, 2002. - 332 с.
12. Орленко О. Сучасні проблеми інтеграції аграрного ринку України до світового ринку / О. Орленко // Актуальні проблеми міжнародних відносин : Збірник наукових праць. – Вип. 90. Частина II. – К. : Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Інститут міжнародних відносин, 2010. – С. 3 – 5.
13. Яців І. Продовольча безпека України та експортна політика держави / І. Яців // Вісник Львівського державного аграрного університету: Економіка АПК. – 2001. – № 8. – С. 107 – 111.