

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ПРИКАРПАТСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
імені Василя Стефаника**

**ЮРИДИЧНИЙ ІНСТИТУТ**

**С.М.РОМАНКО**

**Економіко-правовий механізм забезпечення екологічної  
безпеки сільськогосподарської продукції**

**МОНОГРАФІЯ**

Івано-Франківськ – 2011

УДК 349.6 : 349.42 : 346.548 : 338.43

ББК 67.9 (4 УКР)

Р

*Рекомендовано до друку вченою радою Юридичного інституту  
Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника  
(протокол № 6 від 2 лютого 2011 року)*

#### **Рецензенти**

**А.П.Гетьман** - доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України Заслужений діяч науки і техніки України, проректор Харківської національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого.

**В.В.Костицький** – доктор юридичних наук, професор, член–кореспондент НАПрН України, Заслужений юрист України, голова Вченої ради Інституту законодавчих передбачень і правової експертизи.

**Н.Р.Кобецька** – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри трудового, екологічного та аграрного права юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника.

#### **Романко С.М.**

Економіко-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції: Монографія. – Івано-Франківськ, 2011. – с.

Монографію присвячено розгляду теоретичних, законодавчих та методичних проблем побудови та функціонування економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції. Проаналізовано структуру, зміст, основні етапи нормативного закріплення економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції як окремого міжгалузевого інституту права та законодавства із одночасним визначенням та характеристикою центрального поняття цього механізму – екологічної безпеки сільськогосподарської продукції, а також її показників – якості, екологічної безпечності та екологічної чистоти сільськогосподарської продукції. Визначено, що до структури економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції входять організаційно-правова, інституційна, функціональна та економічна підсистеми.

Особлива увага приділена дослідженню організаційно-правового, економіко-правового та міжнародно-правового змісту економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції. Обґрунтовано необхідність вдосконалення чинного законодавства України у цій сфері, розроблено пропозиції внесення змін до вже існуючих нормативно-правових актів і прийняття Закону України «Про економіко-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції».

ISBN ) \_\_\_\_\_

© С.М.Романко, 2011

© Видавець

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>4</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА ЕКОНОМІКО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ.....</b>	<b>8</b>
1.1. Визначення та особливості екологічної безпеки сільськогосподарської продукції.....	8
1.2. Поняття та структура економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції.....	18
<b>РОЗДІЛ 2. ЗМІСТ ЕКОНОМІКО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ.....</b>	<b>18</b>
2.1. Організаційно-правовий зміст економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції.....	18
2.2. Еколого-економічний зміст економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції.....	100
2.3. Міжнародно-правовий зміст забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції.....	114
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>134</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>14</b>

## Передмова

Стратегічним завданням Української держави є створення сприятливих умов для збереження здоров'я і тривалості життя населення в існуючих неблагополучних екологічних умовах, які характеризуються техногенним забрудненням об'єктів довкілля: повітря, води, ґрунтів, а також продуктів харчування. Весь комплекс екологічних негараздів повною мірою позначається на погіршенні здоров'я населення та генофонді нації. Якщо деградація генофонду і надалі триватиме такими темпами, то можна вважати, що сучасна екологічна ситуація вже вбиває майбутні покоління. Дані наукових досліджень та статистики свідчать про значну поширеність проблем здоров'я, пов'язаних з особливостями харчування, і необхідність термінових заходів щодо поліпшення ситуації. За оцінками вчених, з їжею до організму надходить понад 70% усіх забруднювачів. Такі речовини накопичуються і негативно впливають на стан здоров'я людини, знижують імунізаційні функції, викликають інтоксикацію організму, мутагенні, канцерогенні афекти, прискорюють процеси старіння та інші негативні патологічні і генетичні зміни фізіологічного стану людини. Тому сільськогосподарська продукція, особливо її частина, що використовується для виробництва харчових продуктів, повинна бути не тільки якісною, а й екологічно безпечною для життя і здоров'я.

Забруднення сільськогосподарської продукції, яке робить її небезпечною для здоров'я споживачів, здійснюється в результаті: забруднення атмосферного повітря, вод та ґрунтів, неконтрольованого використання пестицидів та агрохімікатів, забруднення сільськогосподарських земель мінеральними добривами, забруднення земель та продукції, в тому числі текстильної, важкими металами; забруднення діоксинами і іншими отруйними речовинами; генетично модифікованими продуктами; зміненими характеристиками самих сільськогосподарських культур.

Крім того, у сфері виробництва та реалізації сільськогосподарської продукції виявляються і еколого-економічні суперечності. Загальновідомо, що виробник і інвестор можуть бути зацікавлені в економічній ефективності свого бізнесу навіть за рахунок якості і безпеки продукції. Для встановлення розумної рівноваги еколого-економічних інтересів виробників та споживачів сільськогосподарської продукції необхідно розробити дієвий економіко-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки цієї продукції, який в першу чергу повинен полягати в створенні системи економічних стимулів виробництва безпечної продукції, а також в правовому забезпеченні розвитку екологічно безпечного сільськогосподарського виробництва та впровадженні технологій органічного землеробства.

Проблема побудови та функціонування такого злагодженого механізму в науковій літературі не розглядалась та чинним законодавством передбачена тільки епізодично і потребує детальної розробки. Проте дослідження було б неможливим без осмислення та аналізу положень наукових праць відомих вчених сучасності - В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, Н.В. Барбашової, Л.О. Бондара, А.П. Гетьмана, В.М. Єрмоленка, О. Заржицького, Н.Р.Кобецької, Т.Г.Ковальчук, В.В. Костицького, С.В. Кузнецової, П.Ф. Кулинича, Н.Р. Малишевої, В.Л. Мунтяна, О.О. Погрібного, В.І. Семчика, А.П.Статівки, Н.І. Титової, М.О. Фролова, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги, В.В. Янчука, В.З. Янчука та інших науковців, зокрема, вчених-економістів О. Веклича, Б.Б. Гавриленко, Л.М. Горбач, Е.Г. Дегодюк, С.Е. Дегодюк, А.Б. Качинського,

Ю.П. Кулаковського, В.С. Луцько, О.О. Пилипенко, В.Е. Протасова, М.А. Хвесика, О.М. Царенко. При написанні монографії використано наукові доробки таких відомих зарубіжних фахівців: М.М. Бринчука, А.М. Гавриленкова, А.К. Голіченкова, О.Л. Дубовік, О.М. Козирь, Б.В. Петрова, Л.Ф. Усманової, Ш.Х. Файзієва, В.Г. Федцова, Р.С.Ярандайкіна та інших. Також дослідження в частині оцінки ризиків у сфері екологічної безпеки сільськогосподарської продукції базується на працях вчених-медиків О.Ф. Возіанова, Т.С. Грузевої, В.Л. Корецького, В.Ф. Москаленка, Н.М. Орлової, В.М. Пономаренко, М.Г. Проданчука, В.І. Смоляра.

Водночас, питання економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції у вітчизняній науці комплексно не вивчалось. Дане дослідження є першою спробою вивчення правового регулювання економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції.

Метою дослідження виступає виявлення особливостей правового регулювання економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції шляхом виділення особливостей всіх його функціонуючих систем, їх позитивних та негативних сторін і пошуку шляхів вдосконалення такого механізму, виходячи з узагальнення наявного, перспективного та пропонованого законодавства.

У структурі зазначеного механізму виділено чотири підсистеми (сторони):

1. Організаційно – правову сторону – сукупність нормативно-правових приписів у сфері забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції. Для детальної характеристики усі приписи чинного законодавства України у досліджуваній сфері проаналізовано за 7-ма групами.

2. Інституційну сторону – сукупність правозастосовних функцій органів державної влади та місцевого самоврядування у забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції. В результаті аналізу повноважень органів управління у досліджуваній сфері сформульовано їх систему та особливості функціонування.

3. Функціональну сторону – сукупність усіх передбачених чинним законодавством заходів, які реалізуються органами державної влади та виробниками (продавцями) сільськогосподарської продукції для забезпечення її екологічної безпеки. Маються на увазі як прямі (превентивні фітосанітарні, ветеринарно-санітарні, санітарно-епідеміологічні заходи, переробка, знищення чи утилізація небезпечної продукції та заходи примусового впливу на порушників закріплених в чинному законодавстві вимог екологічної безпеки сільськогосподарської продукції), так і непрямі заходи в цій сфері (раціональне використання та охорона земель сільськогосподарського призначення та ґрунтів, забезпечення екологічної безпеки в процесі поводження з небезпечними хімічними речовинами, пестицидами і агрохімікатами, забезпечення ядерної, радіаційної та біологічної безпеки).

4. Економічну сторону – сукупність економіко-правових регуляторів для стимулювання виробництва екологічно безпечної сільськогосподарської продукції, яка включає механізм фінансування заходів у цій сфері та власне функцію стимулювання виробника. Варто зауважити, що економічних заходів, зазначених у розділі X Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» недостатньо для належного функціонування

економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції, тому доцільно передбачити в законодавстві умови економічного заохочення виробників екологічно безпечної та органічної сільськогосподарської продукції.

Вищеназвані сторони економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції розглядаються у трьох аспектах змісту останнього – організаційно-правовому, функціональному та міжнародно-правовому.

## **Розділ 1.**

### **Поняття та структура економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції**

#### **1.1. Визначення та особливості екологічної безпеки сільськогосподарської продукції**

Варто сказати, що створення ефективного механізму забезпечення екологічної безпеки та сільськогосподарської продукції із впровадження технологій органічного сільського господарства та створенням ринку екологічно безпечної продукції є одним із найбільш пріоритетних завдань соціально-економічної, продовольчої та екологічної політики держави у сфері захисту здоров'я населення. «Внаслідок хімізації сільського господарства, техногенного впливу та інших чинників у продовольчу сировину та харчові продукти потрапляють чужорідні речовини, які негативно впливають на здоров'я людини, токсичні елементи (важкі метали, миш'як), радіонукліди, нітрати, пестициди, мікотоксини (продукти життєдіяльності плісневих грибів), мікроорганізми, антибіотики, гормональні препарати тощо» [1, с. 230]. Отже, забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції є одним із важливих напрямків забезпечення екологічної безпеки України та факторів, що визначають здоров'я української нації. Це свідчить про визрілу необхідність розробки теоретичних положень екологічної безпеки сільськогосподарської продукції та забезпечення ґрунтового правового регулювання у цій сфері, що

неможливо без характеристики взаємозв'язку екологічної безпеки сільськогосподарської продукції з екологічною безпекою в цілому.

Із конституційним закріпленням права громадян на екологічну безпеку в ст.50 Конституції України [2] та визнанням екологічної безпеки пріоритетним принципом державної політики України, важливим елементом та невід'ємною складовою національної безпеки держави [3-6], в сучасній українській юридичній науці питання визначення екологічної безпеки та розробка теоретичної концепції екологічної безпеки набуло особливої актуальності.

На нашу думку, головними причинами, що призвели до загрожуючого стану довкілля та до неконтрольованого виробництва екологічно небезпечної сільськогосподарської продукції, а одночасно і екологічними ризиками у цій сфері є : застаріла технологія виробництва та обладнання; високий ступінь забруднення земель токсичними, радіоактивними, хімічними речовинами та небезпечними відходами; непоширення та непопуляризація споживання екологічно безпечної продукції сільського господарства, відсутність даних про застосування технологій генетичної модифікації при виробництві сільськогосподарської продукції та правового регулювання даного питання; низький рівень обізнаності споживачів про недоліки та переваги такої продукції та про реальну оцінку ризиків медико-біологічного характеру у разі споживання чи іншого використання сільськогосподарської продукції та генетично модифікованих продуктів; організаційна та фінансова неготовність держави до впровадження реально діючих економіко-правових регуляторів виробництва екологічно безпечної продукції сільського господарства, корумпованість державних органів сертифікації, недосконала процедура отримання сертифіката відповідності; несприятлива структура промислового виробництва з високою концентрацією екологічно небезпечних виробництв; недодержання вимог радіаційної, продовольчої, санітарно-ветеринарної, біологічної безпеки; відсутність належних природоохоронних систем (очисних споруд, оборотних систем водозабезпечення тощо), низький рівень експлуатації існуючих природоохоронних об'єктів; відсутність належного контролю за охороною довкілля, відсутність єдиної конкретної нормативно-правової бази, спрямованої на створення та належне функціонування економіко-правового механізму екологічної безпеки сільськогосподарської продукції [7, с.182]. Основні із перерахованих нами ризиків у екологічній сфері також передбачені у ст.7 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року №964- IV як реальні та потенційні загрози національній безпеці України. Правильна оцінка масштабу існуючих у цій сфері ризиків вимагає адекватного нормативно-правового регулювання даного питання та визначення кола превентивних, ліквідаційних, охоронних, соціально-економічних заходів, які слід застосувати. Такі заходи визначено В.І. Андрейцевим [8, с.87] та Г.І. Балюк [9, с.132-142].

У підручнику з екологічного права А.П. Гетьмана та В.К. Попова, виданого в 2001 році, розділ VII присвячено правовому забезпеченню екологічної безпеки, зокрема, розглянуто її види, напрями та заходи забезпечення [10, с.145-162]. Дослідження у цій сфері А.П. Гетьманом продовжено в підручниках з екологічного права 2005 та 2007

року видання. Є.П. Буравльов приділив увагу вивченню права, політики, екологічного ризику та управління у сфері екологічної безпеки [11, с. 6-28, с.70-81, с.192-215]. Характеристику екологічній безпеці шляхом розгляду особливостей екологічного управління дали В.В. Костицький [12, с.437-466], В.М. Шевчук, В.В. Гетьман, Ю.М. Саталкін, Г.О. Білявський [13]. Малишева Н.Р. у співавторстві із Єрофєєвим М.І. та Петриною В.Н. приділила увагу еколого-правовим питанням науково-технічного прогресу [14]. Поняття екологічної безпеки та структуру її концепції, етапи розробки такої концепції пропонує О.Хіміч [15, с.71], першочергові заходи її забезпечення визначає О. Заржицький [16, с.66-68].

Прямо чи побічно, питання екологічної безпеки України знайшли своє наукове відображення в захищених кандидатських дисертаціях Н.В. Барбашової [17], Л.О. Бондара [18], В.Л. Бредіхіної [19], М.В. Краснової [20], Л.В. Струтинської-Струк [21], М.О. Фролова [22] та інших науковців.

Поняття та загальні принципи екологічної безпеки, а також її зв'язок з екологічним ризиком сформулювали вчені-економісти А.Б. Качинський [23], державну політику у сфері екологічної та природної безпеки, аналіз надзвичайних ситуацій, техногенних загроз та заходи їх подолання висвітлили В.С. Луцько [24], Е.Г. Дегодюк та С.Е. Дегодюк [25], Г. Рудько, Б. Депутат [47, с.22 – 30].

Визначення поняття екологічної безпеки сільськогосподарської продукції неможливе без врахування та узагальнення визначень екологічної безпеки, розроблених в юридичній науці. Варто зазначити, не зважаючи на те, що ще в радянській юридичній літературі було започатковано концепцію екологічної безпеки [27, с.47-55], досі не розроблено єдиного підходу до розуміння екологічної безпеки. У В.І. Андрейцева екологічна безпека – це певний стан розвитку суспільних відносин, за якого сукупністю заходів регулюється екологічно небезпечна діяльність, забезпечується охорона навколишнього природного середовища, запобігання погіршенню довкілля та захист природних систем і населення [28, с.91], який потребує чіткої конституціоналізації в чинному законодавстві. Із В.І. Андрейцевим солідарна Г.І. Балюк, яка в результаті аналізу чинного законодавства та наукової літератури визначає екологічну безпеку через формулювання її ознак: 1) екологічна безпека – об'єкт екологічного права, складова національної безпеки; 2) забезпечується системою державно-правових та соціальних заходів; 3) спрямована на екологічно небезпечну діяльність; 4) суть – у запобіганні виникненню екологічного ризику [9, с.133]. В колективному підручнику з екологічного права України під редакцією А.П. Гетьмана та М.В. Шульги також знаходимо визначення екологічної безпеки через ряд її ознак, зокрема вічну цінність суспільства, яка базується на певних гарантіях безпеки існування природи і людини; при її забезпеченні враховуються закони природи; забезпечення екологічної безпеки гарантується і контролюється державою через систему спеціальних органів; є одним з основних принципів екологічного права [29, с.171]. В.С. Луцько, так само як і Г.П. Серов [30, с.33], визначає екологічну безпеку – природну чи техногенну – як стан навколишнього середовища, за якого гарантована захищеність життєво важливих інтересів держави (особи, суспільства) від реальних чи потенційних загроз [24, с.6].



Н.В. Барбашова вважає, що екологічна безпека з правової точки зору – це: 1) захист життя та здоров'я людини від наслідків техногенного та природного шкідливого впливу; 2) захист природних екосистем, негативний вплив на які може спричинити шкоду здоров'ю та життю людини; 3) обов'язкове наукове прогнозування впливу та наслідків впровадження сучасних технологій на умови проживання майбутніх генерацій людей, проте робить висновок, що в цьому понятті відсутній критерій характеристики масштабів негативного екологічного впливу на навколишнє середовище і тому пропонує відмовитись від «аморфного» терміну «екологічна безпека» і запровадити «чітку градацію екологічної небезпеки даного рівня», що дозволить здійснювати ефективні превентивні і ліквідаційні заходи в цій сфері [12, с.8].

Можна узагальнити та систематизувати відомості щодо визначення екологічної безпеки, у наведених вище працях, таким чином:

1. Це складова глобальної і національної безпеки природного чи техногенного характеру.
2. Об'єкт, один з основних принципів екологічного права та його комплексна галузь і галузь законодавства, а також об'єкт міжнародно-правового регулювання.
3. Стан розвитку суспільних відносин та стан навколишнього середовища, за якого забезпечується захист інтересів, життя та здоров'я людини від шкідливого впливу, сукупність заходів, передбачених чинним законодавством.
4. Забезпечується шляхом створення та діяльності спеціально уповноважених органів держави.
5. Пов'язана із веденням екологічно небезпечної діяльності, її ознакою виступає наявність екологічного ризику, а принципом – принцип нульового (прийняттого) ризику.
6. Повинна базуватись на постійних наукових дослідженнях впливу та наслідків впровадження сучасних технологій в екологічній сфері.

Екологічна безпека сільськогосподарської продукції є одним із видів екологічної безпеки та одним з напрямків забезпечення глобальної та національної безпеки. Її також можна характеризувати через стан суспільних відносин у сфері виробництва, переробки, реалізації сільськогосподарської продукції, при якому необхідно забезпечувати право споживача на екологічно безпечну сільськогосподарську продукцію та на безпечне навколишнє середовище, що досягається шляхом встановлення в чинному законодавстві вимог про раціональне природокористування у сфері сільськогосподарського виробництва, про заходи забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції та створення системи спеціально уповноважених органів державної влади для контролю за реалізацією вимог законодавства [31, с.72].

Забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції пов'язано із значними екологічними ризиками і не тільки у цій сфері, але й у тих видах діяльності, які безпосередньо впливають на ведення сільськогосподарського виробництва.

Безпека сільськогосподарської продукції нерозривно пов'язана із її якістю. Визначенню якості продукції на відміну від визначення її екологічної безпеки, приділяється значно більша увага. І це не випадково, адже правова

характеристика поняття якості продукції бере свій початок ще із досліджень радянських науковців у цій сфері, зокрема, В.К. Мамутова [32], А.Л. Белыхова[33], В.С. Шелестова [34], А.Я. Волкова [35], М. Кузьміної [36, с.19-23] і багатьох інших вчених та розвивається в наукових працях В.В. Луця [37], О.А. Райляна [38], Л.М. Іваненко [39] та інших. Якість продукції в науковій літературі та нормативно - правових актах визначається по різному. Слід зазначити, що взагалі за підрахунками вчених радянського періоду існувало близько 300 тлумачень якості продукції, якими ця проблема не вичерпується [40, с.47]. Якщо проаналізувати основні з них, отримаємо наступні визначення якості продукції:

1. Сукупність споживчих властивостей продукції, що зумовлює її придатність для задоволення певних потреб відповідно до її призначення [41], [42, с.76], [43, с. 36].
2. Ступінь відповідності властивостей продукції комплексу і рівню вимог, встановлених державними, галузевими, республіканськими стандартами, технічними умовами, зразками, а також підвищеними у порівнянні з ними вимогами договору [44, с.67], [45, с.54], п.13. ст.1 Закону України «Про захист прав споживачів» [46].
3. Сукупність споживчих і виробничих якостей продукції, їх кількісна характеристика [47, с.104], [48, с.49], [49, с.35], [50, с.20], яка може бути виражена в різних одиницях, для сільськогосподарської продукції – головним чином у відсотках, наприклад, вмісту білку, радонуклідів, пестицидів, гербіцидів [50, с.255]. Щоправда, не всі науковці погоджувались із розподілом якостей продукції на споживчі і виробничі [51, с.41]. Проте на даний час доцільність такого розподілу не викликає заперечень, зокрема знаходить відображення у визначенні якості сільськогосподарської продукції А.П. Гетьманом, В.З. Янчуком [1, с.217].
4. Інтегральний показник, який характеризує здатність продукту, його властивості задовольняти певні потреби [52, с.18]. В 1994 році таке визначення якості продукції було сформульовано також Міжнародною організацією зі стандартизації ISO (м. Лондон) [53, с.19].
5. Категорія, яка, крім економічного, має і правовий зміст, що полягає в обов'язковому виконанні нормативно закріплених вимог до якості продукції [54, с.74].
6. Категорія, показники якої діляться на кілька груп: призначення; надійність; довговічність і технологічність; естетичні показники; ергономічні показники; стандартизація та уніфікація; екологічна безпека. Показники екологічної безпеки відображають здатність продукції впливати на навколишнє середовище і процеси, які відбуваються в природі [55, с. 8-10]. Схоже визначення якості як системи показників безпечності, новизни, довговічності, надійності, економічності, ергономічності, естетичності, екологічності продукції, що дозволяють задовольняти споживача відповідно до її призначення містить Декрет Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» від 8 квітня 1993 року [56].
7. Ступінь досконалості властивостей та характерних рис продукту, які здатні задовольнити потреби (вимоги) та побажання тих, хто споживає або використовує цей продукт [57]. Це визначення характеризує якість харчового продукту як змінну величину без ранжування „ступенів досконалості” та

можливих наслідків визнання продукту, наприклад, недостатньо якісним, наполовину чи на четвертину якісним. Тобто ним фактично визнається, що в залежності від ступеня досконалості властивостей та характерних рис, продукт може бути більш чи менш досконалим, але при цьому задовільняти вимоги та ще й побажання споживачів харчового продукту. Диспозитивність у даному визначенні недоречна. Вимоги, потреби, побажання споживачів можуть бути різними, і не завжди вони можуть свідчити про належну якість продукту. Якість харчового продукту повинна бути уніфікованою на державному рівні, закріпленою в чинному законодавстві сталою величиною властивостей та споживчих характеристик продукту. Для цього призначені та діють державні стандарти у сфері сільськогосподарського виробництва. Доцільно було б також уніфікувати визначення якості у ст.1 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» із визначенням якості у п.13 ст. 1 Закону України «Про захист прав споживачів», як це пропонує А. Рабінович [58, с.107].

Як висновок, варто зазначити, що якість сільськогосподарської продукції розглядалась і розглядається швидше як техніко-економічна категорія без врахування еколого-правових вимог.

Якість сільськогосподарської продукції – це один із показників безпеки сільськогосподарської продукції, що являє собою сукупність споживчих та виробничих властивостей сільськогосподарської продукції, отриманих в результаті додержання її виробниками вимог нормативно-правових та нормативно-технічних актів на всіх етапах виробництва та реалізації такої продукції аж до її спожиття за призначенням.

Для вирішення проблем забезпечення екологічної безпеки та якості сільськогосподарської продукції необхідно забезпечити взаємодію управління безпекою та якістю сільськогосподарської продукції, її моніторингом, соціально-економічною оцінкою та правовим забезпеченням.

У юридичній літературі та чинному законодавстві України немає визначення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції. Проте в п.1 ст.1 Закону України «Про захист прав споживачів» у редакції від 1 грудня 2005 року дається загальне визначення безпеки продукції як відсутності будь-якого ризику для життя, здоров'я, майна споживача і навколишнього природного середовища при звичайних умовах використання, зберігання, транспортування, виготовлення і утилізації продукції. О.М. Пашенко при характеристиці правового забезпечення якості сільськогосподарської продукції в підручнику з аграрного права 2007 року видання наводить визначення якості та безпеки харчового продукту за Законом України «Про якість та безпеку харчових продуктів та продовольчої сировини» від 23 грудня 1997 року [59, с. 406], хоча з 06 вересня 2005 року діє нова редакція цього Закону, яка у ст.1 дає нове визначення якості сільськогосподарської продукції, але не містить визначення її безпеки. Натомість визначається безпечність харчових продуктів як стану продукту, що є результатом діяльності з виробництва та обігу, яка здійснюється з дотриманням вимог санітарних заходів та/або технічних регламентів і забезпечує впевненість у тому, що харчових продукт спожитий за призначенням, а безпечним продуктом визнається той, який не створює шкідливого впливу на здоров'я людини. Крім того, названий Закон у ст. 1 вводить нове для українського законодавства поняття непридатного («едалтерованого») харчового продукту,

перелічуючи ознаки, які фактично виступають ознаками безпечності харчового продукту. Спробу дати визначення екологічній безпеці сільськогосподарської продукції зроблено і В. Ярич [60, с.100].

Окремі вчені, зокрема В. Шкаберін, не розмежовують поняття «безпеки» та «безпечності» сільськогосподарської продукції, використовуючи то одне, то інше в єдиному контексті [61, с.246-251], що не зовсім правильно, оскільки екологічна безпека сільськогосподарської продукції виступає одним із видів екологічної безпеки та включає такі показники, як безпечність, екологічна чистота і якість продукції. В свою чергу безпечність продукції виступає одним із показників якості сільськогосподарської продукції [62, с.22]. Це положення відображено у ст.1 Декрету КМУ «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення та розділі V Закону України «Про пестициди і агрохімікати» в редакції Закону № 3078-IV від 15 листопада 2005 року [63].

Тобто, коли йдеться про стан захищеності її від усіх наявних екологічних ризиків та відповідність критеріям якості, безпечності та екологічної чистоти слід застосовувати термін «екологічна безпека сільськогосподарської продукції». Підтверджують правильність такого підходу А.П. Гетьман та В.З. Янчук, вживаючи термін «екологічна безпека сільськогосподарської продукції» в розумінні відповідності такої продукції та сировини ветеринарним і санітарним нормам та відсутність загрози її шкідливого впливу на людський організм при характеристиці правового регулювання забезпечення якості та безпеки сільськогосподарської продукції [1, с.217-241], а також О.М. Пашенко [59, с.407-412], С.І. Меженська та Г.І. Волкова [64, с.33]. Т.Г. Ковальчук визначає безпеку продуктів харчування як такий стан розвитку суспільних відносин, за якого сукупність державно-правових, організаційних, наукових та інших заходів спрямована на забезпечення охорони життя і здоров'я людини шляхом дотримання фізичними та юридичними особами нормативів гранично допустимого вмісту шкідливих речовин у цих продуктах на різних стадіях їх обігу [62, с.25]. На думку Р.С. Ярандайкіна, до поняття якості сільськогосподарської продукції входять такі показники як екологічна безпека та екологічна чистота продукції. Причому вчений розмежовує екологічну безпеку та чистоту сільськогосподарської продукції за рядом ознак [65, с.4]. На нашу думку, з цим твердженням слід погодитись у тій частині, яка пропонує розділяти екологічно безпечну і екологічно чисту продукцію, але щодо критеріїв такого поділу є певні зауваження. І екологічно чиста, і екологічно безпечна продукція повинні відповідати медико-біологічним нормативам, ветеринарним та санітарним вимогам, стандартам та технічним регламентам у цій сфері, а також не шкодити життю та здоров'ю людини, в тому числі не спричиняти канцерогенних, мутагенних та інших негативних змін у функціонуванні людського організму. Крім того, здатність екологічно чистої продукції зміцнювати організм людини як критерій її екологічної чистоти викликає певні сумніви, адже терміни «екологічно чиста» та «лікувальна» продукція не є синонімами і не можуть вживатись у такому розумінні без позитивних науково-медичних досліджень у цій сфері. Наприклад, В.І. Смоляр вважає, що можливим є негативний вплив на здоров'я людини не лише забруднювачів харчових продуктів, а й змінених характеристик самих

продуктів харчування. Йдеться про здатність рослинних культур, зернових та овочевих навіть в екологічно нешкідливих умовах їх виробництва накопичувати токсини, які можуть викликати специфічні отруєння – харчові токсикози [66, с.28]. Тому основним критерієм поділу сільськогосподарської продукції на екологічно чисту та екологічно безпечну доцільно вважати процес виробництва такої продукції: екологічно безпечна продукція може містити гранично допустимі концентрації шкідливих речовин, отже, при її виробництві можуть застосовуватись пестициди, агрохімікати, засоби захисту рослин, а виробництво екологічно чистої продукції повинно базуватись на технологіях органічного землеробства у спеціально підготовлених умовах, при створенні спеціальних зон, віддалених від промислових підприємств, у екологічно благополучних, радіаційно незабруднених районах, без застосування досягнень генної інженерії. Екологічну чистоту та екологічну безпечність сільськогосподарської продукції в контексті необхідності розробки відповідного ДСТУ також виділяє і І.М. Бакай, проте не вказує критерії їх розмежування [67, с.58]. Також слід зауважити, що екологічна безпечність, екологічна чистота та якість продукції, на нашу думку, виступають показниками екологічної безпеки продукції, оскільки екологічна безпека в цьому розумінні є ширшим за змістом поняттям, ніж якість продукції. Це зрозуміло із того, що чинне законодавство встановлює тільки мінімальні специфікації якості продукції - органолептичні, хімічні, фізичні та біологічні характеристики придатності продукту до споживання та варіанти можливої поведінки споживачів у разі придбання продукції неналежної якості - ст.8 Закону України «Про захист прав споживачів», а основну увагу спрямовує на забезпечення екологічної безпеки продукції у розділі II Закону «Про безпечність та якість харчових продуктів» та встановлює більш жорсткі вимоги для виробників продукції чи у випадку виявлення факту, що продукція становить небезпеку для життя чи здоров'я споживачів (ст.14 та 15 Закону України «Про захист прав споживачів»). Екологічна безпека та якість продукції мають забезпечуватись та регулюватись правом у нерозривній єдності, що на сьогодні повною мірою відображено тільки в Законі України «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» від 14 січня 2000 року №1393-IV [68]. Були спроби виділити окремим об'єктом нормативно-правового регулювання якість сільськогосподарської продукції – В.Н. Петриною в 1990 році висловлювались пропозиції розробки і прийняття Закону Союзу РСР «Про якість сільськогосподарської продукції» та Положення про державний контроль за якістю сільськогосподарської продукції [69, с. 5], які, як показує час, так і не були прийняті.

На нашу думку, виходячи із досліджених визначень екологічної безпеки, екологічна безпека сільськогосподарської продукції – це окремий міжгалузевий інститут права екологічної безпеки та законодавства, який має своїм об'єктом здоров'я людини – кінцевого споживача такої продукції, предметом – сільськогосподарську продукцію та характеризується таким сприятливим станом розвитку суспільних відносин у галузі АПК і охорони навколишнього природного середовища, при якому державою через діяльність спеціально створених органів влади та фізичними і юридичними особами – виробниками сільськогосподарської продукції забезпечується здійснення закріплених чинним законодавством санітарних та ветеринарних

заходів і вимог обов'язкових індикаторів та параметрів безпеки, процедур підтвердження відповідності, сертифікації й маркування та інших спеціальних заходів для попередження та усунення можливих шкідливих наслідків виникнення екологічних ризиків життю і здоров'ю громадян внаслідок виробництва, реалізації, переробки і споживання небезпечної сільськогосподарської продукції.

Звідси випливають і ознаки екологічної безпеки сільськогосподарської продукції:

1. Співвідноситься з екологічною безпекою як часткове і ціле. 2. Як і екологічна безпека, знаходиться в межах регулювання екологічного права, проте тільки частково, і характеризується міжгалузевим нормативно-правовим забезпеченням – регулюється нормами не тільки екологічного, а й аграрного, атмосфероохоронного, земельного, адміністративного, цивільного, кримінального законодавства. Цим зумовлено і виділення інституту екологічної безпеки сільськогосподарської продукції в окремий міжгалузевий інститут законодавства. 3. Об'єктом екологічної безпеки сільськогосподарської продукції є здоров'я людини-споживача у розумінні ВООЗ [70, с. 40—44], а предметом – сільськогосподарська продукція у розумінні розділу 1-23 Державного класифікатора продукції та послуг від 30 грудня 1997 року [71]. Ст.1 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» визначає сільськогосподарську продукцію як сільськогосподарські харчові продукти тваринного і рослинного походження, що призначені для споживання людиною у сирому або переробленому стані як інгредієнти для їжі. Проте сільськогосподарська продукція включає ще й неїстівні продукти тваринного та рослинного походження, корми та кормові добавки, виготовлені з використанням сільськогосподарської сировини, та її розуміння не може зводитись до запропонованого у ст.1 згаданого Закону, тому визначення сільськогосподарської продукції слід привести у відповідність до її визначення у розділі 1-23 Державного класифікатора продукції та послуг, обмеживши сферу впливу даного Закону сільськогосподарськими харчовими продуктами тваринного і рослинного походження, що призначені для споживання людиною у сирому або переробленому стані як інгредієнти для їжі.

4. Суб'єктами екологічної безпеки сільськогосподарської продукції виступають як держава, так і фізичні та юридичні особи – виробники, переробники та реалізатори сільськогосподарської продукції.

5. Держава створює спеціально уповноважені органи для контролю за забезпеченням безпеки сільськогосподарської продукції та делегує відповідні повноваження уже діючим державним органам влади, основною метою яких не є забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції. Те, що „окремим напрямом діяльності уповноважених державних органів є безпека продуктів харчування та продовольчої сировини”, підкреслює також Є.П. Буравльов [11, с.28].

6. Екологічна безпека сільськогосподарської продукції забезпечується шляхом правового закріплення та реалізації системи соціально-економічних, організаційних, економічних та інших заходів, які базуються на наукових дослідженнях впливу та можливих шкідливих наслідків застосування нових наукових технологій в агропромисловому комплексі. До цих заходів належать

санітарні та ветеринарні заходи, дотримання процедур відповідності, маркування та сертифікації, параметрів безпеки продукції, застосування стимулюючих заходів та інші.

7. Забезпечення екологічної безпеки здійснюється на всіх етапах її виробництва та використання в тому числі при переробці, використанні сільськогосподарської сировини у виробництві харчових продуктів, тканин, кормів для тварин тощо, крім стадії кінцевого споживання.

8. До категорії «небезпечна» сільськогосподарська продукція зараховуємо продукцію, яка не відповідає встановленим вимогам безпечності і якості. Якість, екологічна безпечність та чистота сільськогосподарської продукції – основні показники безпеки такої продукції.

9. Потенційні екологічні ризики екологічній безпеці сільськогосподарської продукції носять антропогенний характер, виникають внаслідок порушень правил природокористування та сільськогосподарського виробництва і в силу своєї природи можуть та повинні бути керованими і зведеними до рівня прийнятних.

## **1.2. Поняття та структура економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції**

Правове забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції можна визначити як систему правових норм та спеціальних органів влади у сфері забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції з чітко визначеною компетенцією.

Окремі автори визначають правове забезпечення екологічної безпеки в сільському господарстві як сукупність міжнародних, державних, регіональних правових актів, які включають політико-організаційні, соціально-економічні, індустріально-технічні і культурно-просвітницькі заходи, спрямовані на забезпечення безпечного стану для життєдіяльності населення, навколишнього природного середовища на основі попередження, запобігання екологічної небезпеки і відновлення порушених природних ресурсів, природних комплексів в аграрному секторі [72, с.11]. Проте «правове забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції і «механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції» не є синонімічними поняттями.

Вжиття заходів щодо забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції нині набуло гострої актуальності [73, с. 30].

Щоб визначити механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції, необхідно перш за все, як рекомендує М.О. Фролов, визначити та ідентифікувати екологічні ризики, які загрожують довкіллю та людині, їх природу, різновиди, механізми їх регулювання [22, с. 13]. Екологічні ризики у сфері екологічної безпеки сільськогосподарської продукції органічно поєднані із проблемами ефективного природокористування в процесі сільськогосподарського виробництва, зокрема із використанням та охороною ґрунтів. Виробництво й споживання їжі посідають центральне місце у будь-якому суспільстві і мають економічні, соціальні, а також у багатьох випадках екологічні наслідки. Зокрема, Е.Ю. Ісмаїлова, Ю.В. Трунцевський та Н.Е. Савич виділяють три групи наслідків взаємодії суспільства і природи у сфері сільського господарства –

руйнування продуктивних сил самого сільського господарства (втрата родючості земель в результаті їх перевантаження, засолення, хімічного і бактеріологічного отруєння та інші); наслідки, які завдають шкоду не тільки сільському господарству, а й іншим галузям економіки (забруднення водою, атмосферного повітря та інші); наслідки, які створюють небезпеку для життя і здоров'я людей, в тому числі тих, хто споживає харчові продукти, вироблені з використанням агрохімікатів чи біотехнологій [74, с. 210-211]. Хоча захист здоров'я завжди має бути пріоритетом, формуючи продовольчу політику, потрібно також зважати на інші аспекти. Крім цього, на різні етапи ланцюга харчування можуть впливати стан і якість довкілля, особливо екосистеми. З огляду на це, політика збереження довкілля відіграє важливу роль у забезпеченні споживачів безпечними продуктами харчування [75]. Це справедливо і по відношенню до екологічної безпеки сільськогосподарської продукції. Зв'язок агропромислового виробництва із здійсненням природокористування та охорони навколишнього середовища не викликає жодних сумнівів.

Ще у 1973 році В.Л. Мунтян досліджував правові проблеми раціонального природокористування, співвідношення використання досягнень науково-технічного прогресу із раціональним природокористуванням, в тому числі при забрудненні водних ресурсів, ґрунтів, виробництва і застосування хімічних засобів захисту рослин і добрив [76, с. 32-39, 75-76]. Згодом у монографії «Правова охорона природи УРСР» ним охарактеризовано комплексність проблеми охорони навколишнього середовища в сільському господарстві та виявлено її взаємозв'язок із шкідливим впливом людської діяльності на сільськогосподарське виробництво. Правовий захист навколишнього середовища здійснюється шляхом охорони і підвищення продуктивності земельних угідь, попередження і ліквідації забруднення земель, вод, рослинності відходами промислових і сільськогосподарських підприємств та хімічними речовинами [77, с. 212]. Взаємодію сільського господарства і навколишнього природного середовища розглядають і такі вчені, як О.М. Козир [78], О.С. Колбасов [79, с. 98-154], Т.Т. Тагіров [80], Л.Ф. Усманова [81], Ю.С. Шемшученко [82, с. 17-25], Б.В. Єрофеев [83, с.556-563], І.О. Крассов [84, с. 427-431, с. 477-487, с. 579-594] та інші. Основна особливість сільського господарства полягає в його безпосередньому зв'язку із використанням землі в якості основного засобу виробництва [85, с. 18].

Правові аспекти розв'язання проблем раціонального природокористування на сучасному етапі розвитку аграрного права України розглядає Л.О. Бондар [86, с. 414]. Він справедливо визначає найбільш гострі проблеми у цій сфері, які потребують вирішення: 1) правова охорона ґрунтів та інших природних ресурсів у сільському господарстві; 2) меліорація земель у сільському господарстві; 3) хімізація сільського господарства; 4) поводження з відходами сільського господарства; 5) застосування біотехнологій у сільському господарстві; 6) ведення сільського господарства в умовах надзвичайних екологічних ситуацій [86, с. 415, 423, 426, 430, 433, 436]. Варто доповнити цей перелік боротьбою з радіоактивним забрудненням.

Вважаємо, що розглядати економіко-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції без врахування виділених проблем буде недоцільно. Екологічна безпека



сільськогосподарської продукції може забезпечуватись у наступних напрямках: 1. Екологічний моніторинг та радіаційна безпека території (ліквідація наслідків та усунення потенційних ризиків радіоактивного забруднення, утилізація заборонених та непридатних до використання пестицидів та захоронення твердих відходів, використання нових технологій їх переробки, охорона ґрунтів, вод, атмосферного повітря). 2. Розробка і впровадження програми ремедіації забруднених територій. 3. Забезпечення генетичної безпеки України шляхом прийняття та реалізації законів щодо генетично модифікованих організмів та генної інженерії. 4. Впровадження органічного сільськогосподарського виробництва в АПК України шляхом розробки та реалізації Довгострокової програми ведення органічного сільськогосподарського виробництва та програми «Екологічно чиста продукція АПК». 5. Екологічна паспортизація сільськогосподарських угідь 6. Створення інтегрованих систем управління якістю та безпекою сільськогосподарської продукції. 7. Розробка та створення ефективної системи методів економічного стимулювання виробництва екологічно безпечної сільськогосподарської продукції.

Ці напрямки, в свою чергу, дозволять вивести природокористування в сільському господарстві на рівень раціонального.

У процесі агропромислового виробництва реалізуються всі відомі напрямки природокористування: ресурсоспоживання, ресурсокористування, охорона навколишнього природного середовища, перетворення природно-територіальних комплексів, процеси відтворення природних ресурсів [87, с.162-163]. Невипадково, що забезпеченню економіко-правового механізму природокористування в науковій літературі та чинному законодавстві приділяється досить велика увага.

Але в юридичній літературі та чинному законодавстві немає визначення економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції. Натомість усі наявні визначення механізму в екологічному праві можна розділити на: 1. Загальні визначення правового механізму в екологічному праві, зокрема механізму реалізації екологічного права (механізму правового регулювання) [88, с. 9], [89, с. 673], еколого-правового механізму [90, с. 161], [91, с. 27], механізму дії права стосовно системи екологічного права [92, с. 28], механізму реалізації права з точки зору усвідомлення необхідності узгодження екологічних і економічних інтересів [93, с.20-21]. Л.Ф. Усманова дає визначення еколого-правового механізму в сільському господарстві і доводить об'єктивну необхідність його існування через загальні ознаки реалізації права і особливостями дії еколого-правової норми, при яких її приписи реалізуються в комплексі адміністративно-господарських відносин шляхом екологізації нормативних актів, які регулюють сільськогосподарську діяльність [85, с. 27].

2. Визначення механізму забезпечення екологічної безпеки - як це робить О. Заржицький через сукупність державно правових заходів, спрямованих на регулювання діяльності, здатної посилювати рівень екологічної безпеки, запобігання погіршенню екологічної обстановки та виникненню небезпеки для природних систем і населення [93, с.75] або Т.Г. Ковальчук при характеристиці механізму правового забезпечення екологічної безпеки продуктів харчування, відносячи до такого механізму сукупність державно-правових заходів у цій сфері та юридичну відповідальність як ефективний

засіб забезпечення екологічної безпеки продуктів харчування [94, с.13-17]. В.С Луцько характеризує економічний механізм регулювання екологічної безпеки України як об'єкт еколого-економічних досліджень [95, с. 3].

3.Визначення економічного механізму природокористування і охорони навколишнього середовища. В науковій літературі економічний механізм природокористування визначається як сукупність нормативно закріплених економічних заходів, які забезпечують раціональне природокористування та охорону навколишнього середовища [96, с.299]. Н.Р. Кобецька, використовуючи термін „економічний механізм забезпечення охорони довкілля”, зазначає, що цей механізм – це система економіко-правових засобів впливу, які забезпечують формування системи фінансування природоохоронних заходів [97, с.118]. І.М. Грабінський окреслював деякі напрямки вдосконалення економічного механізму якості навколишнього середовища ще в 1989 році, пропонуючи введення платності природокористування, вдосконалення ціноутворення на «природомістку» продукцію та інші заходи [98, с.11]. М.А. Хвесик, Л.М. Горбач, Ю.П. Кулаковський розглядають економіко-правовий механізм регулювання природокористування та охорони навколишнього природного середовища в сучасних умовах, зазначаючи, що економічні методи регулювання природокористування і природоохоронної діяльності повинні бути гнучким ефективним інструментом формування і здійснення екологічної політики усіх рівнів [99, с.154]. О.О. Веклич вважає, що економічний механізм екологічного регулювання в Україні ґрунтується на концепції платності природокористування, охоплює систему економічних інструментів, спрямованих на акумулювання матеріальних резервів для реалізації природоохоронних програм та на спонукання товаровиробників до підвищення екологічності застосовуваних технологій і власної продукції [100, с.65]. Крім того, вчений справедливо зазначає, що економічний механізм раціонального природокористування поєднує в собі дві великі групи законодавчо закріплених регуляторів екологічної поведінки підприємців, зокрема примушення обмеження еколого-деструктивної діяльності та спонукання природокористувачів до поліпшення стану навколишнього середовища [101, с.95]. Б.В. Петров визначає економіко-правовий механізм охорони навколишнього середовища як забезпечення планування і фінансування природоохоронних заходів, правове регулювання зборів за використання природних ресурсів викиди, скиди забруднюючих речовин в навколишнє середовище, надання суб'єктам екологокористування податкових і інших пільг [102, с.145]. На думку О.К. Голіченкова, економічний механізм охорони довкілля – це система взаємоприспосованих елементів, яка складається із економічного стимулювання; спеціалізованої фінансово-економічної бази; спеціалізованих галузей господарства – екологічної індустрії („екобізнесу”), ринку екологічної техніки та послуг. С.В. Кузнєцова вважає, що в сфері охорони природи дія економічних методів обмежується фінансуванням і стимулюванням природокористувачів до виконання екологічних вимог [103, с.8-9], а В.Г. Федцов при аналогічній точці зору зазначає, що природоохоронні нормативи встановлюються за допомогою адміністративних методів, і визначає економічний механізм природокористування як систему норм економічної і юридичної відповідальності, які забезпечують підвищення економічної зацікавленості і

відповідальності суб'єктів господарювання у виконанні екологічних вимог та формування і розподіл фінансових потоків з метою найбільш ефективного використання коштів, призначених для вирішення екологічних завдань [104, с.83-84]. Ототожнення економіко-правового механізму природокористування з нормами відповідальності є достатньо сміливим, оскільки виражає новий підхід у визначенні механізму природокористування, але не позбавленим раціонального змісту.

Частково питання застосування заходів економічного стимулювання збільшення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції досліджують В.Е. Протасов, Г.Н. Германчук і А.М. Шпичак [105, с.47] та В.Ю. Протасов [106, с.22]. Окремі напрямки забезпечення економіко-правового механізму природокористування розглядають О.О. Пилипенко [107, с.104-107], С.Г. Корчинська, М.П. Снопко, Т.М. Ратошнюк [108, с.60-64]. В чинному законодавстві України економічний механізм природокористування та фінансування природоохоронної діяльності характеризується шляхом переліку економічних заходів у цій сфері в ст.41 розділу X Закону України „Про охорону навколишнього природного середовища” від 25 червня 1991 року та його елементів в ст. 42-49 цього Закону. До заходів належать: 1) взаємозв'язок усієї управлінської, науково-технічної та господарської діяльності підприємств, установ та організацій з раціональним природокористуванням на основі економічних важелів; 2) визначення джерел фінансування заходів щодо охорони навколишнього середовища; 3) встановлення лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднюючих речовин; 4) встановлення розмірів і нормативів збору за використання природних ресурсів, викиди та скиди забруднюючих речовин у навколишнє середовище; 5) надання підприємствам, установам та організаціям податкових, кредитних та інших пільг при впровадженні маловідхідних, безвідхідних, ресурсозберігаючих технологій та інших ефективних заходів охорони НПС; 6) відшкодування збитків, завданих порушенням законодавства про НПС. До елементів економіко-правового механізму у сфері охорони навколишнього середовища віднесено збори за спеціальне використання природних ресурсів, за забруднення навколишнього середовища, за погіршення якості природних ресурсів, організацію і діяльність екологічних фондів, стимулювання в системі охорони навколишнього середовища шляхом надання податкових та кредитних пільг, інших фінансових механізмів, екологічне страхування та аудит. Цей перелік різними авторами доповнюється по-своєму [109, с.67], [110, с.70], [111, с.203-208], що є свідченням того, що після необхідної законотворчої процедури перелік економічних заходів в Законі може бути розширено і доповнено.

Також названий механізм знайшов своє відображення у положеннях 4-х кодексів - 8-ми законах, більш, ніж 30 постановках Кабінету Міністрів України та в інших інструктивних та нормативно-методичних документах [12, с.184]. Варто підсумувати, що і в науковій літературі, і в чинному законодавстві економічний механізм природокористування та охорони навколишнього середовища визначається без розбіжностей як система економічних заходів забезпечення раціонального природокористування та охорони навколишнього середовища.

В.І. Семчик, П.Ф. Кулинич, О.О. Погрібний та В.О. Олійник ще в 1992 році наголошували на необхідності перебудови економічного механізму господарювання в агропромисловому комплексі як одного з найважливіших напрямків економічної реформи країни та вирішення продовольчої проблеми. [112, с.6], що і до цього часу залишається актуальною та до кінця не вирішеною проблемою. Також на актуальних економіко-правових аспектах механізму реалізації права у сфері екології наголошують Ю.С. Шемшученко, Н.Р. Малишева та М.І. Єрофеев [113, с.27].

Слід сказати, що визначення економічного механізму природокористування напряму пов'язано із визначенням економіко-правового механізму у цій сфері.

4. Визначення економіко-правового механізму природокористування. У працях М.М. Бринчука вперше вживається термін „економіко-правовий механізм охорони довкілля” [114, с.24]. Хоча в 2004 році вчений при характеристиці економіко-правового механізму природокористування і охорони навколишнього середовища дає визначення та характеризує економічний механізм у цій сфері, фактично ототожнюючи їх та визначаючи останній як сукупність передбачених нормативно-правовими актами економічних заходів забезпечення раціонального природокористування і охорони навколишнього середовища [115, с.306]. С.В. Кузнєцова також розглядає економіко-правовий механізм природокористування як систему економічних заходів, серед яких планування, фінансування, матеріально-технічне забезпечення екологічних заходів, а також екологічне страхування, екологічний аудит та інші [96, с.72-74]. Особливо велику увагу дослідженню економіко-правового механізму охорони навколишнього природного середовища в Україні приділяє В.В. Костицький, визначаючи економіко-правовий механізм у цій сфері як систему, яка включає правову, інституційну, функціональну та економічну підсистеми [12, с.187], [116, с. 147-148].

Певну характеристику економіко-правового механізму природокористування дає і Н.В. Барбашова при комплексному аналізі відповідного блоку чинного законодавства в контексті здійснення господарської діяльності [17, с.9]. У науковій літературі також характеризується економіко-екологічний механізм раціонального сільськогосподарського природокористування [117, с.32-36], економіко-правовий механізм збереження рідкісних видів тварин і рослин, занесених в Червону книгу м. Москви [118, с.21].

Проте позиції окремих науковців обґрунтовано свідчать про те, що у складі економіко-правового механізму об'єднуються як власне економічні регулятори, так і правові фактори [12, с.172], [119, с.134]. Причому, як справедливо стверджують Семчик В.І., Кулинич П.Ф., Погрібний О.О., Олійник В.К., використання саме правових засобів забезпечення вдосконалення і підвищення ефективності економічного механізму господарювання в АПК і особливо у сільському господарстві, що є його серцевиною, недостатнє [112, с.7]. Доцільно розробити та застосовувати ефективну систему економічних регуляторів та стимуляційних заходів для забезпечення безпеки сільськогосподарської продукції.

Характеризувати економіко-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції варто із обов'язковим

врахуванням наведених вище тверджень. На нашу думку, не можна зводити розуміння економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції тільки до переліку економічних заходів цього механізму. Коло заходів забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції є значно ширшим. Для їх конкретизації доцільно взяти за основу класифікацію заходів забезпечення екологічної безпеки В.І. Андрейцева [8, с. 82] та екологічної безпеки продуктів харчування Т.Г. Ковальчук [94, с.13-14]. Механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції включає наступні заходи: 1. Організаційно-превентивні (сертифікація, декларування відповідності, інформування органів про стан захворюваності населення внаслідок недотримання екологічної безпеки сільськогосподарської продукції). 2. Регулятивно-стимулюючі (нормативно-технічна, нормативно-правова діяльність державних органів) 3. Розпорядчо-виконавчі – діяльність органів загальної та спеціальної компетенції у сфері забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції 4. Забезпечувальні – здійснення запобіжних заходів шляхом вилучення та знищення екологічно небезпечної продукції та притягнення винних осіб до юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції. Враховуючи специфіку сільськогосподарського виробництва, слід додати ще відновлювально-ліквідаційні заходи.

Особливу увагу варто звернути на особливості реалізації державно – правових заходів організаційно-превентивного спрямування у сфері забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції.

Слід визначити економіко-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції як складну систему організаційно-правового та економіко-екологічного регулювання суспільних відносин та природокористування у сфері виробництва, переробки та реалізації сільськогосподарської продукції, що раціонально поєднує економічні та екологічні важелі управління сільськогосподарським виробництвом і структурно складається із організаційно-правової, інституційної, функціональної та економічної підсистем. До системи організаційно-правового регулювання цього механізму відносяться система нормативно-правових приписів чинного законодавства, які регулюють заходи забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції та правозастосовна діяльність уповноважених органів державної влади по реалізації вимог цих приписів.

Ототожнення структури економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки із сукупністю економічних заходів у цій сфері, проаналізований вище, видається нам недоцільним. Варто погодитись із висловленим В.В. Костицьким твердженням, що структура економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції складається із організаційно-правової, інституційної, функціональної та економічної (ресурсної) сторін або елементів [12, с.178]. Дане положення також підтримується іншими авторами [1, с.195].

Таким чином, економіко-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції включає:

1. Організаційно – правову сторону – сукупність нормативно-правових приписів у сфері забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції.
2. Інституційну сторону – сукупність правозастосовних функцій органів державної влади та місцевого самоврядування у забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції.
3. Функціональну сторону – сукупність усіх передбачених чинним законодавством заходів, які реалізуються органами державної влади та виробниками (продавцями) сільськогосподарської продукції для забезпечення її екологічної безпеки. Маються на увазі як прямі (превентивні фітосанітарні, ветеринарно-санітарні, санітарно-епідеміологічні заходи, переробка, знищення чи утилізація небезпечної продукції та заходи примусового впливу на порушників закріплених в чинному законодавстві вимог екологічної безпеки сільськогосподарської продукції), так і непрямі заходи в цій сфері (раціональне використання та охорона земель сільськогосподарського призначення та ґрунтів, забезпечення екологічної безпеки в процесі поводження з небезпечними хімічними речовинами, пестицидами і агрохімікатами, забезпечення ядерної, радіаційної та біологічної безпеки).
4. Економічну сторону – сукупність економіко-правових регуляторів для стимулювання виробництва екологічно безпечної сільськогосподарської продукції, яка включає механізм фінансування заходів у цій сфері та власне функцію стимулювання виробника.

## **РОЗДІЛ 2.**

### **ХАРАКТЕРИСТИКА ЗМІСТУ ЕКОНОМІКО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ**

#### **2.1. Організаційно-правовий зміст економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції**

Організаційно-правовий зміст механізму державно-правового забезпечення або правового механізму – це, на думку окремих науковців, наявність приписів правового регулювання безпосередньої діяльності організаційних інституцій та їх реалізація у вигляді окремих функцій [8, с.135-137). Щодо економіко-правового механізму охорони навколишнього середовища, то висловлюється думка, що організаційно-правова сторона цього механізму – це сукупність правових норм, що спрямовані на забезпечення охорони довкілля у правовій формі й інші сторони цього механізму безпосередньо включають уже діяльність уповноважених органів і систему заходів, в яких ця діяльність виражається, а право реалізується [12, с.172-173]. Погоджуючись із цим твердженням у частині структури економіко-правового механізму, вважаємо за потрібне розрізнити організаційно-правовий, міжнародно-правовий та економічний зміст економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції, що значно спростить та зробить зрозумілою характеристику механізму у цій сфері. На нашу думку, організаційно-правовий зміст економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції включає в себе систему нормативно-правових актів, які регулюють економіко-правовий механізм

забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції та спеціально уповноважених державних органів, які здійснюють реалізацію вимог правових норм шляхом проведення превентивних та ліквідаційних заходів.

Законодавство України, яке регулює екологічну безпеку сільськогосподарської продукції, має комплексний характер, який пояснюється тим, що економіко-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції регулюється не тільки екологічним законодавством, але й нормативно-правовими актами різних галузей права.

Відсутність єдиного багатофункціонального нормативно-правового акту, який би регулював правовий статус суб'єктів екологічної безпеки сільськогосподарської продукції, правовідносини між ними, заходи забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції, велика частка підзаконних нормативно-правових актів у нормативному регулюванні даного різновиду екологічної безпеки спричиняють не тільки окремі труднощі пошуку та використання необхідних положень, але й значним чином перешкоджають впорядкуванню системи законодавства України у сфері забезпечення екологічної безпеки.

На думку окремих авторів, нормативно-правове регулювання забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції здійснюється у двох основних напрямках – щодо процесу виробництва сільськогосподарської продукції та при її реалізації [1, с.228, 232]. Це, без сумніву, так. Але крім того, можна визначити інші напрямки нормативно-правового регулювання екологічної безпеки сільськогосподарської продукції [86, с.26-27] та класифікувати нормативно-правові приписи чинного законодавства України у цій сфері наступним чином:

1. Приписи, які визначають загальні засади механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції.
2. Приписи, які регламентують безпеку та якість харчових продуктів та сільськогосподарської продукції у тій частині, у якій вона виступає продуктом харчування або сировиною для його виробництва, а також приписи, які регулюють безпеку та якість окремих груп сільськогосподарської продукції.
3. Приписи, які визначають порядок та спосіб впорядкування та гармонізації національного законодавства про забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції із аналогічним міжнародним законодавством,
4. Приписи, які регламентують правовий статус виробника сільськогосподарської продукції та його взаємовідносини зі споживачами такої продукції.
5. Приписи, які регулюють діяльність державних органів у сфері забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції.
6. Приписи, які визначають систему непрямих заходів забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції, пов'язану із вимогами раціонального природокористування:
  - 6.1. Приписи, що регулюють правову охорону ґрунтів та земель сільськогосподарського призначення та інших природних ресурсів, що використовуються при сільськогосподарському виробництві.

- 6.2. Приписи, що регламентують поведження з відходами, пестицидами і агрохімікатами та іншими небезпечними речовинами.
- 6.3. Приписи, що визначають забезпечення ядерної та радіаційної безпеки в межах її впливу на сільськогосподарське виробництво.
- 6.4. Приписи, що визначають забезпечення біологічної безпеки в межах її впливу на сільськогосподарське виробництво.
- 7. Приписи, які визначають систему прямих заходів забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції:
  - 7.1. Приписи, які регламентують здійснення превентивних ветеринарних, санітарних і фітосанітарних заходів.
  - 7.2. Приписи, які визначають здійснення економічно-стимулюючих заходів у тваринництві та рослинництві.
  - 7.3. Приписи, які регламентують порядок поведження з небезпечною сільськогосподарською продукцією.
  - 7.4. Приписи, які регламентують здійснення заходів примусового впливу до порушників.

**1. Приписи, які визначають загальні засади механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції**

До цієї групи приписів належать ті, які містяться в ст.50 Конституції України, пункти а, б, в, е, з, и ст.6, ст.26, 27 Основ законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 року, які встановлюють право громадян на екологічно безпечне навколишнє середовище, належний рівень життя, їжі, охорони здоров'я [120], загальні засади екологічної безпеки та її визначення - ст. 50, 57 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", пріоритет забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів для національної безпеки, проблеми в цій сфері та основні завдання – ст.6, ст.7 та 8 (щодо екологічної сфери) Закону України "Про основи національної безпеки України". Додержання громадянами та юридичними особами санітарно-гігієнічних та санітарно-протиепідемічних правил і норм при здійсненні будь-якої діяльності - ст.10 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 6 квітня 2000 року № 1645-III [121], пріоритетний захист навколишнього природного середовища та здоров'я людини від негативного впливу відходів - ст.5 Закону України «Про відходи» від 5 березня 1998 року № 187-98 [122], ст. 15 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів», яка визначає належний рівень захисту здоров'я людей.

**2. Приписи, які регламентують безпеку та якість харчових продуктів та сільськогосподарської продукції в тій частині, у якій вона виступає продуктом харчування або сировиною для його виробництва, а також приписи, які регулюють безпеку та якість окремих груп сільськогосподарської продукції**

До цієї групи належать норми, визначені ст.1 та ст. 3 Закону України «Про якість та безпечність харчових продуктів», в яких визначаються безпечність та якість харчових продуктів та пов'язані з ними терміни та дається перелік заходів, які застосовує держава для забезпечення безпеки та якості харчових продуктів. Зважаючи на визначення харчового продукту і сільськогосподарської продукції, дане в ст.1 цього Закону, можна



стверджувати, що даний Закон звужує розуміння сільськогосподарської продукції, називаючи її продуктом рослинного чи тваринного походження, що використовується для споживання. Таким чином, фураж (корми) для сільськогосподарських тварин, продукція сільського господарства, що використовується в легкій промисловості, залишається поза межами регулювання даного Закону, що цілком зрозуміло, виходячи із його назви. Але питання нормативно-правового закріплення безпеки сільськогосподарської продукції в цьому випадку вирішується не повністю (ст. 26, 27 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів»). На відміну від Регламенту №854/2004 від 29 квітня 2004 року про спеціальні правила офіційного контролю продуктів тваринного походження, призначених для споживання людиною [123], до сфери регулювання якого не входять продукти, виготовлені для домашнього споживання або безпека при продажі дрібних партій таких продуктів, Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів» у п.1 ст.35 та п.2 ст.36 містить положення про забезпечення безпеки сільськогосподарської продукції при реалізації на агропродовольчих ринках, зокрема заборону реалізації та обігу необробленого молока, сиру домашнього виробництва, туш чи частин туш подвірного забою. На жаль, відвідування найближчого агропродовольчого ринку доведе, що ця заборонна норма не діє, оскільки несанкціонована реалізація цих товарів процвітає. Якість та безпеку продукції домашнього виробництва ніхто не перевіряє, офіційна статистика з цього питання відсутня, тобто оцінити ризик у цій сфері важко. В законодавстві з цього приводу спостерігається цікава ситуація – Закон України «Про молоко та молочні продукти» від 24 квітня 2004 року № 1870-IV [124] у ст. 2 зазначає, що дія Закону поширюється тільки на суб'єктів господарювання у сфері виробництва молока та молокопродуктів. Це, згідно ст. 1, обов'язково особа, яка реєструє підприємницьку діяльність. Особисті підсобні господарства та фізичні особи, які утримують свійських тварин з метою отримання молока, до цього переліку, згідно ст. 1 не входять, зате вважаються виробниками молока, і зобов'язані, згідно ст.10 здійснювати контроль за якістю та безпекою молока та молокопродуктів шляхом додержання вимог нормативних документів та створювати спеціальні лабораторії для контролю якості та безпеки. Важко уявити, що середній український селянин виконує цю норму права. У ст.11 Закон встановлює, що ці особи повинні мати довідки установи ветеринарної медицини за місцем утримання тварин, а відповідальність за відсутність підтверджуючих безпеку документів за ст.21, застосовується тільки до суб'єктів господарювання. Тобто можна зробити висновок, що Закон формально регулює дане питання, а фактично його норми не діють. Єдиним виходом у цій ситуації, на нашу думку, має бути включення продуктів домашнього виробництва до сфери регулювання законодавства про безпеку сільськогосподарської продукції та харчових продуктів у частині обов'язковості перевірки зразків продукції в лабораторії при агропродовольчому ринку.

Крім того, безпека сільськогосподарської сировини регулюється розділом V Закону України «Про пестициди та агрохімікати», який містить всього 3 відсилочні нормативні приписи про відповідність сировини санітарним вимогам щодо максимальних меж залишків в ній пестицидів і агрохімікатів, а також положення про те, що рішення про подальші дії з

сировиною, яка цим вимогам не відповідає, приймають відповідні ветеринарні та санітарні органи.

Досить прогресивним та позитивним явищем у сфері регулювання безпеки сільськогосподарської продукції, а саме у сфері забезпечення якості та безпеки риби, інших водних живих ресурсів та харчової продукції з них є Закон України «Про рибу, інші живі водні ресурси та харчову продукцію з них» від 6 лютого 2003 року [125]. Будучи невеликим за обсягом (всього 14 статей) та прийнятим у 2003 році ще до Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів», цей Закон повністю присвячений регулюванню якості та безпеки продуктів лову та харчової продукції з них і встановлює вимоги до переробки продуктів лову(ст.6), необхідність контролю критичних контрольних точок виробництва продуктів лову та харчової продукції з них, тобто норму, що впроваджує принципи системи НАССР у переробку продуктів лову, а також створення та акредитацію виробничої лабораторії по контролю за якістю та безпекою цієї продукції (ст.7), передбачає атестацію виробництва з переробки продуктів лову(ст.5), підтвердження відповідності якості та безпеки харчової продукції лову та харчової продукції з них чинному законодавству (ст.8).

Ст.37 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» є новою для українського законодавства у сфері безпеки харчової продукції, оскільки встановлює правила обігу нового харчового продукту, що в ЄС регулює Регламент ЄС № 285/97 від 27 січня 1997 р. щодо нових видів харчової продукції та їх інгредієнтів [126]. Проте на даний час вона не повністю реалізується, тому що містить відсилочну норму про те, що нові продукти, які містять генетично модифіковані продукти, регулюються спеціальним законодавством, яке на даний час знаходиться на стадії доопрацювання.

**3. Приписи, які визначають порядок та спосіб впорядкування та гармонізації національного законодавства про забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції із аналогічним міжнародним законодавством, виділено в підрозділ 2.3 монографії «Міжнародно-правовий зміст економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції».**

**4. Приписи, які регламентують правовий статус виробника сільськогосподарської продукції та його взаємовідносини зі споживачами такої продукції**

Проведений аналіз чинного законодавства України у сфері забезпечення безпеки сільськогосподарської продукції свідчить про те, що усі права та обов'язки виробників, продавців (постачальників) сільськогосподарської продукції у цій сфері можна поділити на:

1. Організаційні – передбачені перш за все Законом України «Про безпечність та якість харчових продуктів», наприклад, обов'язок здійснювати діяльність з дотриманням вимог екологічної безпеки, інших екологічних нормативів, застосовувати санітарні заходи, належну практику виробництва та системи НАССР (п.б ст.12 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», підп.2 п.6 ст.20 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» та п.1,3 ст.59 Закону України «Про ветеринарну медицину» [127], ст.13 Закону України «Про молоко та молочні продукти»), забезпечувати належні умови зберігання харчових продуктів (підп.6 п.6 ст.20

Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів», ст.7 Закону України «Про зерно та ринок зерна в Україні» [128]), забезпечувати безперешкодний доступ відповідного інспектора, який здійснює контроль та нагляд, надавати йому зразки продукції та необхідні документи (підп.10 п.6 ст.20 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» та п.9-10 ст.37, підп.1-3 п.2 ст. 59 Закону України «Про ветеринарну медицину», ст.13 Закону України «Про молоко та молочні продукти», ст.18 Закону України «Про захист рослин» [139], ст.7 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» [130]); погоджувати технології виробництва харчових продуктів, підконтрольних санітарній та ветеринарній службам відповідно із МОЗ та Мінагрополітики (п. 3-4 ст.27), п.3, 6 ст.37 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів». Ст.36 Закону України «Про ветеринарну медицину» дозволяє особам, діяльність яких пов'язана з утриманням, транспортуванням та обігом тварин, отримувати від компетентних органів інформацію про епізоотичний стан території обслуговування та оскаржувати до Головного державного інспектора або в суді дії представників установ ветмедицини - п.11 ст.63 Закону України «Про ветеринарну медицину». Ст.7 Закону України «Про рибу, інші водні живі ресурси та продукцію з них» встановлює обов'язок переробника продуктів лову створити виробничу лабораторію для контролю за переробкою продукції. Ст.10 Закону України «Про молоко та молочні продукти» передбачає контроль виробників за якістю та безпекою молочної продукції шляхом створення та діяльності при виробництвах сучасно обладнаних лабораторій. Як бачимо, для безпеки рибної та молочної продукції встановлено однакову процедуру контролю, включаючи дозвіл на виробництво та атестацію підприємства. Варто зауважити, що структура Закону України «Про рибу, інші водні живі ресурси та продукцію з них» та Закону України «Про молоко та молочні продукти» практично ідентична: термінологія (ст.1 і ст.1 відповідно), вимоги до якісної та безпечної продукції (ст.6 та ст.4), дозвіл та атестація виробництва (ст.4,5 та ст.9,11), підтвердження відповідності та безпеки (ст.8 та ст. 6) державний регулювання цієї сфери (ст.11 та ст.14,15), контроль виробників за якістю та безпекою продукції (ст.7 та ст.10,12). Основні відмінності полягають в тому, що в першому законі відображено процедуру переміщення за митний кордон (ст.9,10), а в другому - економічний механізм підтримки та стимулювання виробництва (ст.16-20). Також на даний час Постановою Верховної Ради України від 8 червня 2007 року № 1164-V прийнято за основу проект Закону України «Про м'ясо» № 3332 [131]. Тенденція до врегулювання виробництва кожного окремого виду сільськогосподарської продукції окремим законом не видається нам доцільною, особливо в контексті діючого адаптованого до законодавства ЄС Закону України «Про ветеринарну медицину», який частково регулює ці положення. Крім того, беручи до уваги досвід ЄС у цій сфері, слід зазначити, що нові Регламент ЄС 853/2004 від 29 квітня 2004 року про спеціальні правила гігієни для продуктів тваринного походження [132] та Регламент ЄС 854/2004 від 29 квітня 2004 року про спеціальні правила офіційного контролю продуктів тваринного походження, призначених для споживання людиною, в Додатках встановлюють вимоги до якості та безпеки окремих видів продукції тваринництва та встановлюють процедури їх забезпечення. На нашу думку, загальні основи якості та безпеки

сільськогосподарської продукції, а також регулювання виробництва кожного конкретного виду цієї продукції можна було б врегулювати в межах Закону України «Про економіко-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції».

2.Превентивні права та обов'язки виробників та постачальників у сфері безпеки харчових продуктів та сільськогосподарської продукції у тій мірі, в якій вона використовується в якості продукту споживання або для його виробництва, закріплені в розділі III Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів», зокрема заборона виробляти та вводити в обіг небезпечні харчові продукти (п.1 ст. 20), а також п.1-2 ст. 33, п.1 ст. 35, п.1 ст. 38, 40, п.2 ст. 56, п.1 ст. 57, п.1 ст.77, п.1 ст. 80, п.1-4 ст. 82 цього Закону, а також обов'язок розробляти та здійснювати необхідні санітарні, фітосанітарні та протипідеміологічні заходи, заходи контролю за якістю та безпекою продукції (ст.7 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», ст. 15 Закону України «Про насіння і садивний матеріал» [133], ст. 12 Закону України «Про карантин рослин» [134], ст.18 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 6 квітня 2000 року, заходи по раціональному використанню природних ресурсів в процесі сільськогосподарського виробництва (ст.91, 96 Земельного Кодексу України [135], ст. 35-38, 40, 45, 46 Закону України «Про охорону земель»[136], ст. 25-26 Закону України «Про меліорацію земель»[137], ст. 52, 53,55 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Статтею 13 Закону України «Про підтвердження відповідності» від 17 травня 2001 року [138], та ст. 20, п. 1 ст. 67, п. 3 ст. 77 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» вводиться нове поняття декларування безпечності (введення виробником продукту чи ветеринарного препарату в обіг по замовчуванню передбачає, що такий продукт відповідає всім вимогам безпеки). П. 8 ст. 34 цього Закону встановлює, що виробник має право на реалізацію продукції тільки тоді, коли вона має документальне підтвердження безпечності. Також до превентивних заходів забезпечення безпеки харчових продуктів з боку виробників належить обов'язок виробника повідомити про введення в обіг нового продукту Головного державного санітарного лікаря та подання декларації виробника, сертифікація продукції та системи управління якістю (п. 3 ст. 20 та ст. 21 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» та п.1 ст.84 Закону України «Про ветеринарну медицину», ст.13 Закону України «Про підтвердження відповідності» від 17 травня 2001 року, причому виконання останнього є основним превентивним заходом забезпечення безпеки сільськогосподарської продукції. Також виробники зобов'язані запобігати продажу небезпечних чи неправильно маркованих харчових продуктів (підп.7 п.6 ст.20), проте цей припис недовірливий, бо у ньому немає механізму реалізації цього обов'язку та пояснення, яким чином виробник повинен запобігати продажу небезпечних продуктів, які конкретні заходи застосовувати та чиї продукти маються на увазі – вироблені ним же, чи будь-які продукти на будь-якій стадії обігу. Можливо, маються на увазі дії по запобіганню надходження в обіг небезпечних продуктів, закріплені підпунктами 1-2 п.6 ст.20. Так чи інакше нормативний припис підп.7 п.6 ст.20 слід або доповнити переліком конкретних заходів, сфери впливу або вилучити із тексту закону. П.6 ст.35

закріплює обов'язок надання власниками рослинної продукції її зразків на дослідження. До превентивних прав та обов'язків у сфері безпеки сільськогосподарської продукції належать обов'язок оператора отримати експлуатаційний дозвіл та осіб, які вирощують тварин для власного споживання (ст.22 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів»), а також операторів промислових потужностей у цій сфері реєструватись у відповідних органах ветмедицини (ст.34 Закону України «Про ветеринарну медицину»). Згідно п.5 ст. 37 Закону України «Про ветеринарну медицину», особи, діяльність яких пов'язана з утриманням та обігом тварин, повинні охороняти здоров'я і благополуччя тварин шляхом перерахованих у п. а-е п.5 ст.37., п.7-8 ст. 37. Дуже важливим у сенсі превенції безпеки сільськогосподарської продукції є закріплення у ст.58, у підп.4 п.2 ст.59, п.3 ст.68, 71, п.2 ст.79, п.3 ст.80, Закону України «Про ветеринарну медицину» основного принципу європейського законодавства у сфері безпеки продукції – принципу простежуваності всіх етапів харчового ланцюга виробництва продукції і для неїстівних продуктів тваринного походження шляхом встановлення обов'язку виробника вести та зберігати записи, які дозволяють відстежити закуплену ним сировину та продаж виробленої продукції протягом трьох років. П.3 ст.76 визначає порядок дій виробника при державній реєстрації готових кормових добавок, кормів, преміксів. Ст.7 Закону України «Про рибу, інші водні живі ресурси та продукцію з них» встановлює процедуру забезпечення виробником контролю якості та безпеки продуктів лову та харчової продукції з них, зокрема аналіз якості та безпеки на всіх етапах виробництва та переробки продуктів лову. У сфері виробництва, реалізації, переробки, зберігання і використання рослин та продукції рослинного походження права та обов'язки виробників такої продукції щодо забезпечення її безпеки закріплені в ст.5, 18 Закону України «Про захист рослин» (нагляд за фітосанітарним станом угідь, посівів, насаджень, рослинності закритого ґрунту, допуск лише професійно підготовлених осіб, своєчасна ліквідація шкідників, бур'янів та хвороб рослин), ст. 9, 11 Закону України «Про пестициди та агрохімікати» (ліцензування діяльності, пов'язаної з використанням пестицидів чи агрохімікатів та обов'язкове страхування екологічного ризику діяльності із ввезення їх на територію України, спеціальний допуск на право роботи осіб, які працюють у цій сфері). Варто сказати, що в Україні принцип простежуваності походження харчового продукту перебуває в стадії зародження, хоча у розвинутих країнах світу, зокрема, США, він культивується роками та регулюється двома вагомими інструментами - санкціями держави за недотримання цього принципу у своїй діяльності та попитом споживачів на дорожчі товари, які мають мати документальне підтвердження безпеки та якості на всіх ланках харчового ланцюга. Інша річ, що останніми роками США і Канада прануть впровадити уніфіковані критерії та підходи до забезпечення принципу простежуваності, зокрема, шляхом встановлення як додаткових переваг, так і додаткових витрат для виробників [139, с.10].

В окрему підгрупу обов'язків виробників сільськогосподарської та харчової продукції слід виділити обов'язки в сфері захисту прав споживачів. Відповідно до підп.3 п.1 ст.4 споживачі під час придбання, замовлення або використання продукції для задоволення своїх особистих потреб мають право

на безпеку продукції. Проте ст.6 та п.3 ст.7, п.8 ст.8 Закону України «Про захист прав споживачів» передбачає реалізацію споживачами свого права на якість продукції та відповідні обов'язки виробників, реалізаторів продукції. Право споживача на безпеку продукції закріплено у ст.14 Закону України «Про захист прав споживачів» та захищається наступними заходами: 1) заборонаю відповідних органів виконавчої влади випуску і реалізації продукції, якщо немає нормативно закріплених вимог до її безпеки; 2) становленням строку придатності на продукцію, використання якої понад визначений строк може становити небезпеку для здоров'я споживачів. 3) належним виконанням виробником продукції своїх обов'язків щодо забезпечення безпеки продукції. Із правом на безпеку продукції тісно пов'язане право споживача на одержання інформації про продукцію, передбачене ст.15 Закону України «Про захист прав споживачів», а п.7 ст.14 цього ж закону передбачає відповідний обов'язок виробника продукції. Варто сказати, що сумлінне виконання виробниками закріплених чинним законодавством організаційних та превентивних обов'язків щодо забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської та харчової продукції є достатньою підставою для захисту прав споживачів і не вимагає виконання додаткових заходів, але на практиці зустрічається рідко. Захистити ж порушене право споживача на належні якість та безпеку продукції на сьогодні досить складно.

3.Ліквідаційні – згідно Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів», це, насамперед добровільне вилучення з обігу небезпечної, непридатної до споживання або неправильно маркованої продукції та виправлення недоліків харчових продуктів, які знаходяться в обігу (підп.8 та 9 п.6 ст.20), компенсація шкоди, заподіяної споживачам внаслідок забруднення або іншого негативного впливу на навколишнє середовище (п. д ст.12 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»); внаслідок споживання небезпечних чи неправильно маркованих харчових продуктів, використання небезпечної продукції (підп. 11 п.6 ст.20, п.11 ст.33 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів», п.5 ст.14 Закону України «Про захист прав споживачів»); внаслідок порушення вимог санітарного законодавства (ст.7 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»), а також приписи про добровільне знищення небезпечної тваринницької продукції виробником під контролем ветеринарного інспектора та п.7-8 ст.35, п.6 ст.36 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» про інформування ветеринарного інспектора про раптову загибель тварин, підозру на захворювання, виявлення хвороби або поведінки тварин, яка їм не властива - п.3 ст.37, п.1 ст.42, ст.73 цього Закону – знищення небезпечних, вилучених з обігу ветеринарних препаратів або із протермінованою придатністю, а п. 5 ст.89 передбачає у разі підтвердження ендемічної хвороби, яка може спричинити підвищення рівня захворюваності на ендемічні хвороби тварин в Україні, вантаж підлягає поверненню в країну, з якої прибув, переробці або знищенню. П.5 ст. 14 Закону України також передбачає здійснення виробником заходів по ліквідації небезпечних наслідків продукції для споживача, якщо встановлено, що продукція, яку використовує споживач, є небезпечною для здоров'я у вигляді негайного припинення їх виробництва чи реалізації цієї продукції до усунення причин

заподіяння шкоди, а в необхідних випадках - вилучення її з обігу і відкликання у споживачів. Якщо причини заподіяння шкоди усунути неможливо, виробник зобов'язаний зняти таку продукцію з виробництва, вилучити з обігу, відкликати у споживачів. Варто зазначити, що вищенаведені норми призначені швидше для забезпечення права споживача на безпеку промислової, а не продовольчої продукції, оскільки через невеликий термін придатності та швидкого разового використання для споживання перераховані заходи виробника для вилучення небезпечної продукції у споживача будуть неієвими, якщо він до того часу уже використає її за призначенням, то всі заходи по забезпеченню його права на безпеку продукції зведуться до також зазначеного в п.5 ст.14 Закону України «Про захист прав споживачів» обов'язку виробника відшкодувати заподіяну шкоду. Цей приклад особливо чітко ілюструє важливість саме превентивних заходів забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції як особливого виду продукції.

Проаналізувавши обов'язки виробників сільськогосподарської та харчової продукції, можна зробити висновок, що в чинному законодавстві з цього приводу спостерігається деяка несистемність. Права та обов'язки виробників цієї продукції закріплені в різних нормативно-правових актах, що утруднює користування ними та не надає повної картини правового статусу сільськогосподарських товаровиробників. Вважаємо доцільним пропонувати закріпити права та обов'язки цих суб'єктів зведеному вигляді в окремому розділі Закону України «Про економіко-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції».

#### **5. Приписи, які регулюють діяльність державних органів у сфері забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції**

В юридичній літературі неодноразово висловлювалась слушна думка про те, що екологічне управління поділяється на державне, виробниче, громадське [13, с.101], [140, с.8-11]. Такий же поділ застосовуємо і для характеристики правління в сфері забезпечення безпеки сільськогосподарської продукції. Враховуючи доктринальні підходи до класифікації органів, що здійснюють управління в галузі екології [167], [142, с.111-154] можна виділити систему органів, що здійснюють управління у сфері забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції на органи загальної компетенції – Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України (КМУ) - ст.4 Закону України «Про карантин рослин», ст.5 Закону України «Про ветеринарну медицину», ст.6 Закону України «Про підтвердження відповідності» від 17 травня 2001 року, місцеві державні адміністрації – п.5 ст.13, п. 3, 5, 6, 8 ст. 16, п. 4, 6, 7, 8 ст.21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року [142], ст. 7 та ст. 9 Закону України «Про захист рослин».

Із дослідженого можна зробити висновок, що, по-перше, місцеві держадміністрації не здійснюють безпосередніх функцій по забезпеченню безпеки сільськогосподарської продукції, дбаючи в основному про її якість; по-друге, повноваження цих органів в досліджуваній сфері є загальними і спрямованими на охорону довкілля (в тому числі і фінансування заходів по охороні довкілля) та раціональне природокористування, що тільки непрямо впливає на екологічну безпеку сільськогосподарської продукції шляхом охорони ґрунтів, контролю за сертифікацією продукції.

До органів спеціальної компетенції у сфері забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції варто віднести Міністерство аграрної політики України, Державну санітарно-епідеміологічну службу України Міністерства охорони здоров'я України, Державний комітет з ветеринарної медицини та його територіальні органи, Державну службу з карантину рослин, Державний комітет з технічного регулювання та споживчої політики (Держспоживстандарт), Державну насінневу інспекцію та деякі інші.

Усі повноваження Держсанепідемслужби у сфері забезпечення безпеки харчової продукції можна поділити на

1. Державний нагляд за виконанням санітарних заходів та за запровадженням системи НАССР, за виробництвом і обігом харчових продуктів – п.4, 6, 7, 8, ст.6 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів», розділ V Закону України «Про санітарно-епідеміологічне благополуччя», зокрема нагляд за виконанням програм, що стосуються впливу небезпечних факторів на здоров'я населення та гігієнічна регламентація небезпечних факторів. Також регулюється Положенням про державний санітарно-епідеміологічний нагляд [143], пунктом 7 якого вводиться поняття запобіжного нагляду, заходи якого доцільно виділити в окрему групу повноважень Держсанепідемслужби.
2. Затвердження обов'язкових параметрів безпечності харчових продуктів, встановлення санітарно-гігієнічних вимог до виробників, участь у розробці стандартів та технічних регламентів, визначення та затвердження переліку харчових продуктів високого та низького ризику для здоров'я населення, видача експлуатаційних дозволів, здійснює реєстрацію та ведення Державного реєстру харчових продуктів для спеціального дієтичного споживання та інших і реєстр висновків санітарно-епідеміологічної експертизи – п.2,3, 12, 13, 19, 23, 24, 26, ст.6 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів», п.а та п.к ст.40 Закону України «Про санітарно-епідеміологічне благополуччя населення» говорить про встановлення гранично допустимих концентрацій, орієнтовно безпечних рівнів хімічних і біологічних чинників у харчових продуктах, предметах та виробках, у воді, повітрі, ґрунті, а також норм радіаційної безпеки та допустимих рівнів впливу на людину інших фізичних факторів та погодження методів контролю і випробувань продукції щодо її безпеки для життя і здоров'я населення. Також згідно підпункту 7 п. Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд до повноважень Держсанепідемслужби належать видача дозволів на розробку та виробництво нових продуктів харчування, впровадження нових процесів виробництва чи матеріалів, які контактують з продовольчою сировиною, в тому числі видача висновку державної санітарно-гігієнічної експертизи, якщо продукт лову реалізується або направляється на переробку вперше (ст.8 Закону України «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них»).
3. Державний контроль, який згідно п.4 Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд є основним завданням санітарно-епідеміологічного нагляду – Держсанепідемслужба запроваджує програми вибіркового та стандартного контролю, здійснює розширений контроль (в тому числі видає сертифікат придатності) на підставі професійної оцінки санітарного інспектора або в рамках програми вибіркового контролю, в тому числі стандартний або розширений прикордонний контроль, проводить санітарно-



епідеміологічне розслідування надходження в обіг небезпечних харчових продуктів та притягнення винних осіб до відповідальності в межах своїх повноважень – п. 9, 10, 11, 18, 27, 28 ст.6 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів». Також регулюється ст.14, 17, розділом IV Закону України «Про санітарно-епідеміологічне благополуччя населення».

4. Організація та проведення лабораторних досліджень та санітарно-епідеміологічної експертизи, уповноваження лабораторій на проведення цих досліджень – п. 15, 16, 20 ст. 6 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів». Проте, незважаючи на те, що вищевказані норми закріплюють загальні положення про можливі лабораторні дослідження безпеки тільки харчових продуктів, Перелік робіт і послуг у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, які виконуються і надаються за плату [144], в п.1 та 4 Переліку значно розширює та конкретизує сферу цих досліджень. Тож можна стверджувати, що Держсанепідслужба здійснює превентивні заходи не тільки у сфері забезпечення екологічної безпеки харчових продуктів, а й сільськогосподарської продукції, але платність таких послуг, хоч і є необхідною, обмежує їх дію.

Варто зауважити, що незважаючи на те, що до складу Держсанепідслужби згідно ст.31 Закону України «Про санітарно-епідеміологічне благополуччя», п.5, 10, 11 Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України [145] та п.2 Положення про державну санітарно-епідеміологічну службу МОЗ України [146] входять чимало структурних підрозділів, Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів» характеризує повноваження у сфері безпеки та якості харчових продуктів тільки повноваження державного санітарного інспектора (п.1 ст.10) та головних державних санітарних лікарів та їх заступників (п.2 ст.10) та у ст.12, 13, 17, п.5 ст.20, 23, 25, 26, п.6 ст.36, п.6 ст.37, ст.44-48, 50, п.5 ст.51, п.4 ст.54 та передбачає регулювання здійснення контролю та обов'язків санітарних інспекторів спільно із ветеринарними інспекторами. Звичайно, повноваження Держсанепідслужби взагалі є значно ширшими, ніж закріплено в Законі України «Про безпечність та якість харчових продуктів», що цілком зрозуміло, оскільки п.2 Положення від 19 серпня 2002 року встановлює значно ширшу сферу дії Держсанепідслужби і серед повноважень, перерахованих у п. 4 Положення на забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції спрямований нормативний припис ст.35 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» про обґрунтування медичних вимог безпеки для життя і здоров'я людини та розробку гігієнічних нормативів і санітарних норм; участь в акредитації установ, організацій та закладів на право випробувань продукції щодо її безпеки для життя і здоров'я людини.

Щодо діяльності Міністерства аграрної політики України (Мінагрополітики), то порівняно із п.3 Положення про Міністерство аграрної політики України від 7 червня 2000 року [147] завдання Мінагрополітики в п. 3 Положення про Міністерство аграрної політики України від 1 листопада 2006 року [148] доповнені, зокрема участю у формуванні та реалізації інноваційної, інвестиційної і соціальної політики у сільській місцевості та здійснення заходів щодо комплексного розвитку сільських територій. Розширено і коло повноважень Мінагрополітики – із 54 пунктів в 2000 року

до 71 пункта в 2006 році. Якщо у Положенні від 7 червня 2000 року не було прямо зазначено, що Мінагрополітики має повноваження у сфері забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції, натомість підп. 12 п. 4 встановлював контроль за якістю продукції, підп. 25 п.4 – розробку системи галузевих стандартів в агропромисловому виробництві та контроль за їх застосуванням, підп. 28 п.4 – розробку і здійснення заходів організації сільськогосподарського виробництва та землях, забруднених радіоактивним, хімічними, іншими небезпечними речовинами, з метою виробництва екологічно чистої продукції, підп.33 п.4. – контроль за додержанням законодавства про пестициди і агрохімікати, безпечним використанням регуляторів росту рослин, підп.43 та 44 п.4 – сертифікацію продукції рослинництва та тваринництва і державне регулювання у сфері захисту рослин, підп.46 п.4 – контроль та нагляд за якістю та безпекою харчових продуктів та продовольчої сировини, то при збереженні у підпунктах 35, 40, 41, 42, 53, п.4 Положення від 1 листопада 2006 року вищезазначених норм, у підп. 19 п.4 цього Положення прямо зазначено, що Мінагрополітики забезпечує здійснення контролю та нагляду за якістю і безпекою сільськогосподарської продукції, сировини і продовольства, їх зберіганням та продажем. Також серед нових повноважень Мінагрополітики визначено підп.10 п.4, який запроваджує сертифікацію зернових складів на відповідність стандартам якості послуг, підп. 39 п.4 – забезпечує розвиток виробництва і застосування біопалива, підп. 52 – ведення реєстру атестованих виробників молока та молочної продукції, підп. 54 п.4 – запроваджує систему ведення органічного сільського господарства, що поки що неможливо, оскільки відповідний закон тільки прийнято за основу і відправлено на доопрацювання [149]. Також підп. 39 п. 4 Положення від 7 червня 2000 року про забезпечення галузевого співробітництва з ЄС та відповідної адаптації законодавства замінено на норми підп. 68 та 69 п. 4 Положення від 1 листопада 2006 року – участь в міжнародних договорах та співробітництво з Продовольчою та сільськогосподарською організацією ООН, іншими міжнародними організаціями. Значно розширено також повноваження Мінагрополітики у сфері формування економіко-правового механізму агропромислового комплексу – додано підп.3 п.4, згідно з яким Мінагрополітики бере участь у розробленні і реалізації в галузях агропромислового виробництва бюджетної, цінової, податкової, фінансово-кредитної, лізингової, інвестиційної, страхової та митно-тарифної політики та підп.8, 9, 11, 15-17, 27, 28, 65, 66 п.4 Положення від 1 листопада 2006 року.

Що стосується Державного Департаменту ветеринарної медицини, то його Постановою КМУ «Про затвердження Положення про Державний комітет ветеринарної медицини» від 30 серпня 2007 року № 1975 [150] реорганізовано у центральний орган виконавчої влади - Державний комітет ветеринарної медицини (Держкомветмедицини), діяльність якого координується КМУ через Міністра аграрної політики. Слід сказати, що це положення не узгоджено із п.1 ст.7 Закону України «Про ветеринарну медицину». Тепер повноваження Держкомветмедицини закріплено у трьох нормативних актах: Законі України «Про ветеринарну медицину», Законі України «Про безпечність та якість харчових продуктів», а також в Положенні про Держкомветмедицини. Усі ці повноваження можна класифікувати на такі групи:

1. Здійснення державного ветеринарного контролю та нагляду за якістю та безпекою сільськогосподарської продукції – тієї, яка використовується в якості харчового продукту - п. 2-4, 6 - 9, 10, 17, ст.7 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» на об'єктах виробництва та обігу сільськогосподарської продукції, в тому числі на агропродовольчих ринках і видача ветеринарних документів та сертифікатів придатності до споживання, до- та післязабійне інспектування тварин, забитих на бойні та на полюванні, нагляд за виконанням санітарних заходів. Також норми про здійснення ветеринарного контролю і нагляду закріплено в п. 9 Змін до Положення про державний ветеринарний нагляд та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання щодо забою тварин, переробки, зберігання, транспортування й реалізації продукції тваринного походження [151], які передбачають обов'язки з контролю та нагляду офіційних лікарів ветеринарної медицини на молокопереробних, рибодобувних та рибопереробних підприємствах, п. 2.1., 2.2., 3, 4, Положення про проведення державного контролю та нагляду за якістю ветеринарних препаратів, субстанцій, готових кормів, кормових добавок та засобів ветеринарної медицини, які застосовуються в Україні [152] передбачають реєстрацію та експертизу кормів та препаратів, атестацію їх виробництв та інші контрольні функції установ ветеринарної медицини.

Згідно підпунктів 2-6, 15, 17, п.7 ст.6 та підпунктами 5 п.8 ст.6 Закону України «Про ветеринарну медицину» сфера контролю та нагляду державних органів ветеринарної медицини значно розширюється порівняно із відповідними нормами Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» і поширюється на тварин, продукти тваринного походження, ветеринарні препарати, субстанції, кормові добавки, премікси, корми рослинного та тваринного походження, готові корми, штами мікроорганізмів, репродуктивний матеріал, патологічний матеріал, засоби ветеринарної медицини, засоби догляду за тваринами. Вищеназвані норми із урахуванням розширення сфери дії ветеринарно-санітарного нагляду закріплені у підпунктах 11, 18, 19, 21, 25, 26, 27, 28, 51 п. 4 Положення про Держкомветмедицини від 30 серпня 2007 року. Крім того, Держкомветмедицини наділений повноваженнями прикордонного та митного контролю вантажів з харчовими продуктами та об'єктами санітарних заходів - ст.44, 45, 47, 50-52, 54 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів», ст.18, 81-95 Закону України «Про ветеринарну медицину», п.1-11 Наказу Головного державного інспектора ветеринарної медицини України № 49 від 27 грудня 1999 року «Про затвердження Порядку пропуску вантажів, підконтрольних службі державної ветеринарної медицини, через державний кордон України» [153], п.1-10 Положення про регіональну службу державного ветеринарного контролю на державному кордоні та транспорті Державного департаменту ветеринарної медицини Міністерства агропромислового комплексу України» від 2 березня 1998 року [154], п.2-4, 7-11 Правил видачі ветеринарних документів на вантажі, що підлягають обов'язковому ветеринарно-санітарному контролю та нагляду від 19 квітня 2005 року [155], п.11-12 Інструкції з організації здійснення попереднього документального контролю товарів, що ввозяться на митну територію України від 31 серпня 2005 року [156].

2. Заходи контролю та нагляду – п. 2, 8, 11, 12, 19, 20, 22-26 ст.7 Закону України «Про якість та безпечність харчових продуктів». Серед них видача

ветеринарних документів, сертифікатів придатності, міжнародних ветеринарних сертифікатів, надання експлуатаційних дозволів, притягнення винних у порушенні ветеринарних норм осіб до юридичної відповідальності та інші. В тому числі ст. 2-4, 8 Закону України «Про рибу, інші живі водні ресурси та харчову продукцію з них» передбачає контроль та нагляд установ держветмедицини у вигляді ветеринарно-санітарної оцінки стану водних об'єктів при вирощуванні риби, інших водних живих ресурсів і показників безпеки продуктів лову та інших. Важливим заходом забезпечення безпеки сільськогосподарської продукції, який регулюється розділом VII Закону України «Про ветеринарну медицину», є карантин тварин та проведення протиепізоотичних заходів.

Підпункти 10-14 п. 7 ст. 6 та підпункти 2 п. 8 ст. 6 Закону України «Про ветеринарну медицину» встановлюють ідентичні до вищеназваних повноважень Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів», а от підпункти 1, 3, 12, 16 п. 8 ст. 6 Закону України «Про ветеринарну медицину» містять норми про реєстрацію Держкомветмедицини ветеринарних препаратів, кормових добавок, преміксів та готових кормів, які, звичайно, не належать до харчової продукції, але безпосередньо впливають на безпеку продукції тваринництва, про заборону імпорту тваринницької продукції об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, що можуть переносити особливо небезпечні хвороби зі списку МEB встановлення максимально допустимих рівнів залишкових кількостей ветеринарних препаратів, кормових добавок та забруднюючих речовин у кормах і біологічному матеріалі. Аналогічні повноваження містяться і у Положенні про Держкомветмедицини, зокрема підпункті 2, 19, 17, п. 4. Новою є норма підпункту 20 п. 4 Положення про Держкомветмедицини, яка говорить, що Держкомветмедицини тільки координує роботу з видачі сертифікату придатності, отже сам його уже не видає. До чийої компетенції віднесено це питання – наразі невідомо. Проте дана норма суперечить нормі п. 8 ст. 7 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів». Така ж норма про контроль за видачею, зупиненням або скасуванням експлуатаційного дозволу закріплена в підпункті 25 Положення про Держкомветмедицини, але в ній не вказано, що Держкомветмедицини видає такий дозвіл, і знову виникає суперечність із нормою Закону України та «Про безпечність і якість харчових продуктів» (п. 11 ст. 7). Також підпункт 24 п.4 Положення закріплює нову норму про погодження порядку видачі ветеринарних документів із Держкомпідприємством, проте не пояснює мету такого погодження. Підпункт 33 п. 4 Положення про Держкомветмедицини встановлює нову норму про видачу дозволів для ввезення на територію України та транзит товарів, а також дозволи в разі необхідності для ввезення незареєстрованих ветеринарних препаратів, кормових добавок, преміксів та кормів, а підпункт 37 п.4 – норму про те, що Держкомветмедицини здійснює ліцензування господарської діяльності відповідно до актів законодавства, що поки що аналізованими законами у цій сфері не передбачено. Також Положенням про Держкомветмедицини у підпункті 39 п. 4 проводить сертифікацію об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на відповідність вимогам щодо належної виробничої практики, практики дистрибуції та лабораторної практики. Як бачимо, один із принципів директив ЄС у сфері ветеринарії «належна

виробнича практика» знову згадано в нормативному акті з часу прийняття Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів». Підпункт 43 п. 4 теж містить норму про координацію проведення державної ветеринарно-санітарної експертизи, але тут уже вказано, що її проводять установи ветмедицини.

В цьому контексті слід зазначити контроль за якістю та безпекою ветеринарних препаратів, кормів тощо, здійснювався ще в 1998 році Державною фармакологічною комісією ветеринарної медицини [157]. Проте із розширенням компетенції установ ветмедицини у сфері заходів контролю за ветеринарними препаратами, кормовими добавками, преміксами та кормами, 6 червня 2007 року було затверджено нове Положення про Державну фармакологічну комісію ветеринарної медицини [158], пунктом 4 якого розширено повноваження цієї комісії у порівнянні Зокрема додано функції визначення пріоритетних напрямів досліджень з розробки нових препаратів, розгляду результатів випробувань та подання пропозицій реєстрації цих препаратів та пропонує рішення проблемних питань ветмедицини, надає рекомендації щодо максимально допустимих рівнів залишкових кількостей препаратів та забруднюючих речовин у кормових добавках та кормах, щорічну програму проведення вибіркового ветеринарно-санітарного контролю кормів для тварин і деякі інші заходи.

3. Організаційно-управлінські повноваження – п. 1, 13-16, 18, 21 ст.7 Закону України «Про якість та безпечність харчових продуктів», зокрема уповноваження лабораторій на проведення досліджень перевірки безпечності підконтрольних харчових продуктів, затвердження переліку референс лабораторій (уповноважених в якості «третьої сторони» при вирішенні спірних питань лабораторних досліджень), розробка стандартів та технічних регламентів у підконтрольній сфері та інші. Підпункти 7-9, 16, 21 п.7 ст.6 та підпункту 6, 7-9, 11, 13-15, 17-19 п. 8 ст.6 Закону України «Про ветеринарну медицину». Серед них слід відзначити не згадані із зрозумілих причин в Законі України «Про безпечність та якість харчових продуктів» здійснення заходів з дезінфекції, дезінсекції та дератизації на потужностях (об'єктах), які використовуються для виробництва, переробки, зберігання та обігу тварин, продуктів тваринного походження, ветеринарних препаратів, організацію оцінки ризиків впливу кормів, ветеринарних препаратів на здоров'я тварин, участь у підготовці і розробленні міжнародних договорів, розроблення та затвердження ветеринарно-санітарних заходів та нормативно-правових актів у регульованій сфері. Ці повноваження відображені повною мірою і у підпунктах 1, 2, 6, 7, 12, 13, 15, 18, 22, 23, п. 4 Положення про Держкомветмедицини. Нові – у підпунктах 5, 9, 10, 14, 35, 36, 41, 44, 45, 46, 48, 49 п.4, серед них - організація разом із закладами охорони здоров'я, Держсанепідемслужбою, структурними підрозділами МНС робіт із захисту населення від зоонозів та інші.

Положення про Держкомветмедицини вводить новий термін характеристики частини сільськогосподарської продукції - «неїстівні продукти тваринного походження». Крім того, якщо у п. 2 ст. 5 Закону України «Про безпеку та якість харчових продуктів» поняття «харчові продукти, підконтрольні Ветеринарній службі» вживається умовно в межах цього Закону і має на увазі необроблені харчові продукти тваринного і рослинного походження, то в пунктах Положення про Держкомветмедицини

термін «харчові продукти» вживається без будь-яких тлумачень і застережень (п.3, підпункт 13, 38, 42 п. 4 Положення й інші, причому в підпункті 38 встановлюється норма про те, що Держкомветмедицини погоджує технічні регламенти по виробництву та обігу харчових продуктів), з чого випливає, що на даний час виникла неузгодженість із визначенням об'єктів, підконтрольних Держсанепідемслужбі та Держкомветмедицини, що спричиняє в свою чергу конфлікт повноважень цих органів у сфері здійснення санітарного нагляду.

П.2 та п.3 ст.5 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» свідчить про те, що згідно цього закону контроль за всією сільськогосподарською продукцією при її реалізації на агропромислових ринках, необробленою продукцією тваринництва в процесі її виробництва та контроль за виробництвом і готовою продукцією на м'ясопереробних, рибодобувних, рибопереробних, молокопереробних підприємствах, які використовують необроблені харчові продукти тваринного походження як сировину, та підприємствах гуртового зберігання необроблених харчових продуктів тваринного походження здійснюється Державною службою ветеринарної медицини України. Можна зробити висновок, що за виключенням виробництва та зберігання продукції рослинництва, яке не підлягає регулюванню цим Законом, безпека та якість сільськогосподарської продукції підлягає тільки ветеринарному контролю, оскільки п.1 ст.5 передбачає здійснення санітарного нагляду виключно для харчових продуктів. Крім того, у ст.11 Закону України «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них» від 6 лютого 2003 року вказано, що державний контроль та нагляд за якістю і безпекою продуктів лову та харчової продукції з них під час обігу цієї продукції покладено на органи ветеринарної медицини, карантину рослин та інші і нічого не сказано про державну санітарно-епідеміологічну службу, хоча у ст.3 та 4 Закону України «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них» від 6 лютого 2003 року передбачено можливість прийняття спільного рішення органів державної санітарно-епідеміологічної служби та держветмедицини.

Ст.10 та 11 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» практичне здійснення контролю за виконанням санітарних та ветеринарно-санітарних вимог покладає на санітарного та ветеринарного інспекторів на принципах, зазначених у ст.12 цього Закону. Загальні вимоги до процедур здійснення контролю та нагляду передбачені в ст.17 цього Закону. Різниця між державним контролем та наглядом у сфері забезпечення безпеки продуктів харчування, як її визначає ст.12 Закону «Про безпечність та якість харчових продуктів», полягає в тому, що контроль може бути постійним і вибіркоким, розширеним та стандартним, а нагляд може здійснюватись в рамках вибіркового контролю та залежить від оцінки ризиків, причому може ґрунтуватись на тому, що в інспектора «існує підозра» про небезпечність інспектованого продукту. Це положення є новим порівняно із положеннями Закону України «Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини» від 23.12.1997 року [159] і значно розширює можливість запобігання небезпечності продукту на етапі виробництва. Проте ще раз виникає питання про достатній професійний рівень експертів, відповідну освіту та акредитацію.

Функції по застосуванню профілактичних, діагностичних, лікувальних та інших протиепізоотичних заходів у звичайний час виконують республіканська, обласні, районні, міські лікарні ветмедицини [160]. Проте в Україні, крім створення у необхідних випадках Державної надзвичайної протиепізоотичної комісії при Кабінеті Міністрів України та відповідних місцевих комісій, як це передбачено ст.41 Закону України «Про ветеринарну медицину», функції інспекторів ветеринарної медицини при здійсненні карантинних заходів згідно норми ст.47 Закону України «Про ветеринарну медицину», виконують підрозділи ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів, що є складовою частиною Міністерства внутрішніх справ України згідно ст.7 Закону України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року [161], створені, як вважає Ю.Горжеєва, з метою надання практичної допомоги державним установам ветеринарної медицини в організації та здійсненні заходів щодо профілактики, локалізації та ліквідації карантинних хвороб тварин [162, с.43]. Функціонування ветеринарно-міліцейських постів здійснюється на підставі п. 1-19 Положення про підрозділи ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів від 29 березня 2002 року № 395 [163] та п.1-18 Положення про карантинний ветеринарно-міліцейський пост від 29 березня 2002 року [164]. До обов'язків цих підрозділів належить зокрема перевірка якості та безпеки продукції тваринного походження та відповідності її стандартам та перевірка якості та безпеки виготовлення, умов зберігання та реалізації ветеринарних препаратів, субстанцій, готових кормів, кормових добавок, засобів ветеринарної медицини. Щодо ветеринарно-карантинних постів, то п.10 та п.11 Положення про карантинний ветеринарно-міліцейський пост від 29 березня 2002 року розмежовують повноваження працівника підрозділу ветеринарної міліції та/або територіального органу внутрішніх справ, який несе службу на карантинному ветеринарно-міліцейському посту та спеціаліста державної установи ветмедицини, покладаючи на першого функції охорони порядку та процедури проведення карантинного огляду, а на другого – перевірку ветеринарних документів на тварин, продукцію тваринного та рослинного походження, корми, інші вантажі, які підлягають ветеринарному контролю та вивозяться (виносяться, виводяться) з карантинної зони, і приймати відповідні рішення; готувати дезінфекційні розчини.

Також в Україні статтю 62 Закону України «Про ветеринарну медицину» та Наказом Мінагрополітики та Державного Департаменту ветеринарної медицини «Про затвердження Положень про державні лабораторії ветеринарної медицини» від 17 червня 2003 року № 47, зареєстрованого в Мін'юсті 17 липня 2003 року за № 607/7928 [165] передбачено створення мережі ветеринарних лабораторій, зокрема зональних спеціалізованих лабораторій з хвороб тварин та молодняку тварин, міжобласної спеціалізованої державної лабораторії ветеринарної медицини з хвороб птиці міжрайонних, районних, міських лабораторій ветеринарної медицини, завдання яких безпосередньо передбачають забезпечення безпеки сільськогосподарської продукції шляхом організації заходів щодо попередження розповсюдження заразних хвороб тварин через продукцію, що підлягає ветеринарно-санітарній експертизі; державний ветеринарно-санітарний контроль за якістю та безпекою продукції тваринного, а на

ринках і рослинного походження; ветеринарно-санітарну експертизу продукції тваринного, а на ринках і рослинного походження; бактеріологічний, радіологічний, паразитологічний і токсикологічний контроль на підприємствах переробки продовольчої сировини тваринного походження різних форм власності; визначення якості та безпеки продукції тваринного, а на ринках і рослинного походження, кормів і кормових добавок для годівлі тварин шляхом проведення повного комплексу досліджень та видачі експертних висновків з рекомендаціями [166-168] та державних лабораторій ветеринарної медицини, розташованих за місцезнаходженням суб'єкта господарювання. Завданням останніх є визначення якості та безпеки сировини, допоміжних матеріалів та готової продукції тваринного походження шляхом проведення обов'язкових біохімічних, бактеріологічних, хіміко-токсикологічних, радіологічних лабораторних досліджень на підставі вимог нормативно-правових актів та пропаганда ветеринарних знань [169-170]. Крім того, 11 червня 2007 року Центральну державну лабораторію ветеринарної медицини, яка діяла на підставі відповідного положення, було реорганізовано у Державний науково-дослідний інститут з лабораторної діагностики та ветеринарно-санітарної експертизи [180], за яким закріплено повноваження організаційного, методичного та метрологічного забезпечення ветеринарної справи та у сфері забезпечення безпеки сільськогосподарської продукції в Україні згідно пунктів 1.3.1, 1.3.2, 1.3.4, 1.3.9, 1.3.10, 1.3.18 Положення від 11 червня 2007 року. Проте якщо вищезазначені лабораторії не мають основною та єдиною метою своєї діяльності забезпечення безпеки сільськогосподарської продукції, а виконують і інші повноваження у сфері ветеринарно-санітарного контролю, то Українська лабораторія якості і безпеки продукції АПК, яка створена 2 жовтня 2003 року [172], безпосередньо призначена для забезпечення якості та безпеки сільськогосподарської продукції. Нині лабораторія акредитована Всеукраїнським державним науково-виробничим центром стандартизації, метрології, сертифікації та захисту прав споживачів (Укрметртестстандарт), реєстраційний номер ПТ-0106/04 від 20 квітня 2004 року. Виконуються близько 300 видів різноманітних досліджень. Наприклад, визначаються показники якості та безпеки (вміст важких металів, нітратів, радіонуклідів тощо) продукції рослинного і тваринного походження, показники води та ґрунту, біохімічні показники, проводиться діагностика насіння, посадкового матеріалу, зерна, хлібопродуктів та технічних культур. Лабораторія проводить державні випробування засобів захисту рослин та агрохімікатів з метою їх реєстрації в Україні.

Як видно з проведеного аналізу нормативно-правових актів, система органів державної ветеринарної медицини, яка забезпечує безпеку сільськогосподарської продукції, є досить складною та розгалуженою, із великою кількістю повноважень у сфері безпеки продукції тваринництва, тваринницької сировини, кормів, кормових добавок тощо. Із реформуванням Державного комітету ветеринарної медицини, перетворенням його в центральний орган виконавчої влади та розширенням його повноважень намітилась тенденція до оформлення Державної служби ветеринарної медицини в незалежну від Мінагрополітики, фінансово-економічні повноваження якого розширено, а ветеринарно-санітарні звужено, структуру. Для забезпечення якості та екологічної безпеки сільськогосподарської



продукції цей факт має особливе значення, оскільки переважна більшість повноважень установ ветмедицини спрямована саме на побудову та функціонування належного механізму забезпечення якості та безпеки продукції тваринництва, включаючи контроль за рослинною продукцією при реалізації на агропродовольчих ринках.

Діючі ж фітосанітарні органи насамперед контролюють карантинні заходи у сфері рослинництва. П.1 Положення про Державну службу з карантину рослин України від 8 травня 2007 року [173] говорить, що ця служба здійснює державне управління у сфері карантину рослин, проте не згадано, що Державна служба з карантину рослин підпорядковується Мінагрополітики. П. 55 Положення про Мінагрополітики від 1 листопада 2006 та ст.5 Закону України «Про карантин рослин» передбачає загальні функції Мінагрополітики у сфері здійснення державної політики у сфері карантину рослин та закріплює функцію призначення та звільнення з посад керівника Головної державної інспекції з карантину рослин та його заступників, а ст.6 цього Закону та п.1 Положення про головну державну інспекцію з карантину рослин, затверджене Наказом Мінагрополітики від 21 грудня 2007 № 727 [174], уточнює, що Укрголовдержкарантин знаходиться у сфері управління Мінагрополітики і підпорядковується йому. Повноваження Укрголовдержкарантину закріплені у ст.7 Закону України «Про карантин рослин», п.7 Положення про Державну службу з карантину рослин України від 8 травня 2007 року та п.7 Положення про головну державну інспекцію з карантину рослин від 21 грудня 2005. Їх аналіз дозволяє зробити висновок, що на відміну від органів ветеринарного та санітарного нагляду компетенція Укрголовдержкарантину вужча, конкретна, без особливих суперечностей і охоплює визначення відповідно до закону порядку ввезення, вивезення та використання рослин і рослинних продуктів, їх обліку і надання інформації щодо поширення карантинних організмів, проведення фітосанітарної експертизи та процедур оцінки відповідності із національними організаціями з карантину рослин і надання карантинних дозволів, проведення науково-дослідних та нормотворчих робіт та деякі інші. В п.7 Положення про Укрголовдержкарантин містяться також повноваження пропаганди знань з карантину рослин, а всі інші повноваження ідентичні закріпленим у п. 7 Положення про Державну службу з карантину рослин та ст.7 Закону України «Про карантин рослин». Цей Закон встановлює ширший, ніж в Положенні про Укрголовдержкарантин, перелік повноважень цього органу. Ст. 39-41 Закону України «Про карантин рослин» також закріплюють стандартний вибірковий та розширений контроль з об'єктами регулювання, що імпортуються. Крім того, 12 травня 2007 року прийнято Постанову КМУ № 705 «Про деякі питання реалізації Закону України «Про карантин рослин», якою затверджено Порядок проведення огляду, обстеження, аналізу, фумігації (знезараження) та інспектування (оформлення фітосанітарного та карантинного сертифікатів) об'єктів регулювання у сфері карантину рослин [175]. Цей Порядок деталізує процедуру здійснення контролю за об'єктами регулювання.

Структура Державної служби з карантину рослин закріплена у п.4 Положення про Державну службу з карантину рослин від 8 травня 2007 року. Функції Укрголовдержкарантину на місцях виконують обласні державні інспекції з карантину рослин та державні інспектори з карантину рослин (ст.8

та 9 Закону України «Про карантин рослин»), пункти карантину рослин (п.4 Положення про Державну службу з карантину рослин від 8 травня 2007 року), а фітосанітарну експертизу проводять карантинні лабораторії Державної служби з карантину рослин (п.9 Постанови КМУ «Про деякі питання реалізації Закону України «Про карантин рослин»), зональні, обласні та міські карантинні лабораторії, центральним органом серед яких є Центральна науково-дослідна карантинна лабораторія (п.4 Положення про Державну службу з карантину рослин від 8 травня 2007 року). П.8 Положення від 8 травня 2007 року розширює повноваження Державної служби з карантину рослин, оскільки вводить організацію і проведення систематичних обстежень земель сільськогосподарського призначення і земель лісового фонду, пунктів карантину рослин та прилеглої до них території, місць обігу рослин, продуктів рослинного походження та інших об'єктів регулювання, який реалізується раз в півроку, щорічно та раз на два роки, згідно п.8 Порядку проведення огляду, обстеження, аналізу, фумігації (знезараження) та інспектування (оформлення фіто санітарного та карантинного сертифікатів) об'єктів регулювання у сфері карантину рослин. Також Положення про Державну службу з карантину рослин від 8 травня 2007 року вводить державний контроль за виробництвом та обігом рослин та продуктів рослинного походження, проте яким чином буде реалізовуватись останнє – невідомо, оскільки механізм такої реалізації відсутній. Названі вище повноваження знаходимо і в п. 1.5.2. Фітосанітарних правил ввезення з-за кордону, перевезення в межах країни, транзиту, експорту, порядку переробки та реалізації підкарантинних матеріалів від 23 серпня 2005 року [176] і теж прямо не вказано, яким чином повинен здійснюватись контроль за виробництвом та обігом рослин та продуктів рослинного походження. Напевне, в даному випадку маються на увазі повноваження державних інспекторів з карантину рослин, зазначені у п. 10 Положення про Державну службу з карантину рослин від 8 травня 2007 року, зокрема, проводити відбір зразків з партій рослин чи рослинних продуктів, здійснювати контроль та моніторинг на певній території, безперешкодного доступу до потужностей (об'єктів) виробництва та обігу об'єктів регулювання рослин за наявності підстав для проведення перевірок. Такі ж повноваження закріплено і в ст.10 Закону України «Про карантин рослин». Першочергове завдання для України на даний час – це вирішення проблеми проникнення на територію України та поширення карантинних організмів [177, с.22], яке потребує злагодженої роботи всіх уповноважених державних органів.

Крім того, до державних органів управління у сфері забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції, на нашу думку, слід віднести і Українську державну насінневу інспекцію (Укрдержнасінінспекція), яка діє згідно ст.7, ст.30, 32, Закону України «Про насіння та садивний матеріал» 26 грудня 2002 року та п. 1, 1.3, 1.6, 1.7, 2 Положення про Українську державну насінневу інспекцію від 23 березня 2004 року [178]. Її повноваження в основному стосуються забезпечення якості насіння сільськогосподарських культур, проте підпункт 2.2. та 2.7. п.2 Положення від 23 березня 2004 року містить кілька повноважень, які стосуються забезпечення екологічної безпеки насіння сільськогосподарських культур.

У складі Мінагрополітики серед інших органів, до безпосередньої компетенції яких входить забезпечення якості та безпеки сільськогосподарської продукції, створено зокрема Державну інспекцію з контролю якості сільськогосподарської продукції та моніторингу її ринку (Держконтрольсільгосппрод), діяльність якої регулюється Положенням про Державну інспекцію з контролю якості сільськогосподарської продукції та моніторингу її ринку від 22 січня 2004 року [179]. Згідно п.1 цього Положення, Держконтрольсільгосппрод є правонаступником Головної державної інспекції якості та сертифікації сільськогосподарської продукції Мінагрополітики, та у відповідності до п. 4 Положення в основному наділений функціями організації та координації контролю за якістю сільськогосподарської продукції (п.3 та підпункти 1-5 п.4) шляхом перевірки додержання вимог технічних регламентів, державних стандартів при виробництві продукції, а також проводить моніторинг ринку сільськогосподарської продукції, видає сертифікати якості та зерно та продукцію його переробки, захищає права споживачів у цій сфері, проводить експертизу непридатного до використання зерна та продуктів його переробки та вирішує подальші дії з такою продукцією (підпункти 2-4, 6, 7, 12). Підпункти 7-13 цього Положення свідчать про те, що Держконтрольсільгосппрод, незважаючи на свою чітку спрямованість щодо контролю за якістю сільськогосподарської продукції, все-таки наділений окремими повноваженнями по забезпеченню безпеки цієї продукції. Недоліками Держконтрольсільгосппроду можна вважати вузьку спрямованість його повноважень в основному на зерно та продукти його переробки та частково плодоовочеву продукцію (підпункти 3-5,7-12 п.4 та п.5 Положення), в той час як у назві цієї установи вказано, що це є інспекція з контролю за якістю сільськогосподарської продукції, а не зерна чи плодів та овочів. Безумовно, відповідно до розділу V Закону України «Про зерно та ринок зерна» від 4 липня 2002 року № 37-IV та зокрема його ст. 22, державний контроль за якістю зерна необхідний і повинен здійснюватись спеціально уповноваженим державним органом у сфері державного контролю за якістю зерна та продуктів його переробки, чії функції на даний час виконує Держконтрольсільгосппрод. Тому вважаємо за доцільне пропонувати реорганізувати Держконтрольсільгосппрод в Державну інспекцію по контролю за якістю зерна та продуктів його переробки зі збереженням закріплених у Положенні від 22 січня 2004 року повноважень, а функції по контролю за якістю та безпекою сільськогосподарської продукції в цілому покласти на незалежне Агенство по контролю за якістю та безпекою сільськогосподарської продукції, яке поєднувало б у своїй діяльності державне, виробниче та громадське управління, до складу якого логічно б увійшла також існуюча українська лабораторія безпеки та якості продукції АПК.

Дуже важливими повноваженнями у сфері забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції, а отже і захисту прав споживачів наділений і Державний комітет з технічного регулювання та споживчої політики. Правовий статус останнього встановлюється УПУ «Про затвердження Положення про Державний Комітет з технічного регулювання та споживчої політики» від 18.03.2003 р. №225 в редакції від 1.02.2005 р.(п.3,4,5) [180], а компетенція управлінь у справах захисту прав споживачів

встановлюється Наказом Держспоживстандарту від 23.06.2009 р.№ 229 Про затвердження Положення про управління у справах захисту прав споживачів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі (п.3 і 4)[181]. Повноваження Держспоживстандарту у названому Указі подані деталізовано: у сфері споживчої політики та захисту прав споживачів; у сфері стандартизації; у сфері метрології; у сфері підтвердження відповідності; у сфері управління якістю.

Зокрема, підп. 5 п.4 Положення закріплює серед повноважень Держспоживстандарту у сфері споживчої політики та захисту прав споживачів перевірку додержання суб'єктами господарювання вимог чинного законодавства щодо якості та безпеки продукції та сировини, додержання правил торгівлі; радіологічний, хіміко-токсикологічний і фізико-хімічний контроль продуктів харчування, що виробляються та реалізуються підприємствами торгівлі і громадського харчування. Підпункти 9, 10 п. 4 Положення деталізують повноваження Держспоживстандарту у сфері управління якістю та у сфері вилучення з обігу неякісної та небезпечної продукції і дальшого поводження з нею. У сфері стандартизації та підтвердження відповідності Держспоживстандарт є основним органом державної влади згідно ст. 6 Закону України «Про підтвердження відповідності» від 17 травня 2001 року. Підпункти 6, 8 п.4 Положення про Держспоживстандарт від 18 березня 2003 року визначають компетенцію Держспоживстандарту у сфері стандартизації продукції та підтвердження її відповідності, яка є досить широкою і включає державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил, інших вимог щодо безпеки та якості продукції; участь у розробленні і узгодженні технічних регламентів та інших нормативно-правових актів з питань стандартизації, встановлення правил розробки національних стандартів та гармонізації їх з міжнародними; відповідно до законодавства проводить та координує роботу із забезпечення функціонування державної системи сертифікації: веде Реєстр державної системи сертифікації, затверджує переліки продукції, що підлягають обов'язковій сертифікації в Україні, розглядає спірні питання з випробувань та сертифікації продукції та інші. У п.5 фактично закріплено права Держспоживстандарту у сфері забезпечення якості та безпеки продукції та захисту прав споживачів.

П. 5, 6, 8 ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9.04.1999р. в редакції від 31.01.2009 р. закріплюють положення про те, що місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією; додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою; додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів. Ст.38 цього Закону говорить, що місцеві держадміністрації забезпечують додержання прав і свобод громадян.

Щодо компетенції органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції, то сільські, селищні, міські ради мають лише загальні повноваження у сфері

забезпечення екологічної безпеки – п. 45 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування», а також п. 5 та 6 п. а ст. 27; п. 6 ст. 30, п.2 п. а ст. 30; підп. 3 п. б ст. 30; п. 2 ст. 33, підп. 7 п. б підп. 11, п. 2 ст. 33 цього Закону [182], а також повноваження по захисту прав споживачів (ст.28 ЗУ «Про захист прав споживачів»). Ст.16 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» визначає повноваження органів місцевого самоврядування у сфері захисту населення від інфекційних хвороб, спільних для тварин і людей. Районні та обласні ради згідно ст.44 Закону України «Про місцеве самоврядування» делегують повноваження по забезпеченні збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території та ефективного використання природних ресурсів відповідним місцевим держадміністраціям. Проте ст. 7 Закону України «Про захист рослин» зазначає, що державна політика у сфері захисту рослин здійснюється також органами місцевого самоврядування, а ст. 10 цього Закону прямо не вказує повноваження у цій сфері, оскільки відсилає до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а п. 6 та 8 Закону України «Про ветеринарну медицину» визначає функцію органів місцевого самоврядування під час запровадження каранину тварин.

Органи виробничого (корпоративного) управління. У виробництві сільськогосподарської продукції виробничий контроль передбачає перш за все, спрямованість на контроль критичних точок процесу виробництва відповідно до вимог системи НАССР, про що докладніше в п. 2. 2 роботи. Законодавство України встановлює вимоги та правила виробничого контролю у підп. 2 п. 6 ст. 20 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів», ст. 7 Закону України «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них», яка як і ст. 10 Закону України «Про молоко та молокопродукти», також містить нормативний припис про обов'язковий виробничий контроль забезпечення якості та безпеки сільськогосподарської продукції при її виробництві шляхом створення виробничої лабораторії. Контроль показників безпеки здійснюють і інші виробничі лабораторії, акредитовані Держспоживстандартом. Крім того, порядок та періодичність виробничого контролю продовольчої сировини та харчових продуктів її виробниками та переробниками встановлюються методичними рекомендаціями «Періодичність контролю продовольчої сировини та харчових продуктів за показниками безпеки», затверджених Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 2 липня 2004 року №329 [183]. Також виробничий контроль за якістю та безпекою продукції на підприємствах харчової та переробної промисловості реалізується на етапі прийняття продовольчої сировини від виробника чи постачальника шляхом перевірки наявності та правильності супровідних документів про якість цієї продукції, а також дотриманням вимог державних і галузевих стандартів, правил, норм, умов, якими встановлюються показники безпеки та вимоги щодо якості сільськогосподарської продукції та методи її перевірки. Варто зазначити, що виробник продукції повинен контролювати якість та безпеку продукції не тільки протягом її виробництва, а й при її реалізації через роздрібну торговельну мережу [1, с.232]. Загальні правила здійснення торгівлі та функції виробника та продавця сільськогосподарської продукції із забезпечення її якості та безпеки регламентуються п. 6-10, 16-19, 21, 32, 33, 35, 38 Порядку провадження торговельної діяльності та правил торговельного

обслуговування населення від 15 червня 2006 року [184, п. 7, 8, 11, 12, 13, 14, 16, 20, 21, 28, 30, 31-35 Правил торгівлі на ринках від 26 лютого 2002 [185, пунктами Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптові продовольчі ринки» від 9 червня 1999 року [186; п. 5, 8, 9 Ветеринарно-санітарних правил для ринків [187, Правилами роботи дрібнороздрібною торговельною мережі від 8 липня 1996 року [188, які у п.2-42 встановлюють вимоги до господарюючого суб'єкта (наприклад, п.6-9, 20, 29, 42 Правил); п. 2, 4, 5, 7, 8, 10-14, 17, 18, 21-23, 25-67 Правил роздрібною торгівлі картоплею та плодовоовочевою продукцією від 8 липня 1997 року [189, п. 4, 6, 8-11, 15, 16, 20 Правил роздрібною торгівлі продовольчими товарами від 11 липня 2003 року [190]. Як правило, всі вищеперераховані правові норми містять вимоги контролю виробника чи продавця сільськогосподарської продукції щодо належного обладнання торгового місця, підготовки та медичного огляду працівників, дотримання вимог якості та безпеки для різних видів сільськогосподарської продукції при їх прийманні, реалізації, зберіганні. Варто зауважити, що для належного виробничого контролю за якістю та безпекою сільськогосподарської продукції, незважаючи на необхідність створення системи ефективних економічних методів стимулювання забезпечення якості та безпеки продукції, яка б спонукала виробників до добровільного виконання контрольних функцій, вкрай необхідним залишається регулярний суворий контроль з боку органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, органів Держспоживстандарту, держветмедицини, санітарної служби та інших.

Громадське управління. В цілому теоретичні питання участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень розглядаються Г.В.Мороз [191]. На нормативно-правовому рівні можливість громадського управління закріплено тільки в статтях 21, 30, 36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», в яких перераховані права природоохоронних об'єднань у галузі охорони навколишнього природного середовища. Стаття 36 цього Закону передбачає громадський контроль та три повноваження громадських інспекторів, перелік яких не є вичерпним. Крім того, громадський контроль у галузі охорони, використання та відтворення рослинного світу регулюється також статтею 37 Закону України «Про рослинний світ» від 9 квітня 1999 року № 591 [192]. Для забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції він має значення насамперед у використанні природних рослинних ресурсів при випасанні худоби та при забезпеченні інших потреб тваринництва (ст.18). На підзаконному рівні діяльність громадських інспекторів регулюється Положенням про громадських інспекторів з охорони довкілля від 27 лютого 2002 року [193], Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища «Про внесення змін і доповнень до Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля» від 4 липня 2006 року [194] та Положенням про громадських інспекторів рибоохорони від 9 жовтня 2002 року [195]. Цими документами повноваження громадських інспекторів з охорони довкілля розширено насамперед в напрямку самостійної діяльності, зокрема, як свідчить п.5 Положення від 27 лютого 2002 року шляхом перевірок та рейдів і складання актів перевірок, доставлення правопорушників до компетентних органів, якщо особу такого правопорушника неможливо встановити на місці та інші. Згідно п.5 Положення від 9 жовтня 2002 року,

ідентичними правами в сфері рибоохорони наділені і відповідні громадські інспектори у сфері рибоохорони. Наказ Мінприроди від 4 липня 2006 року № 315 запровадив додаткову можливість контролю виконання повноважень громадських інспекторів по охороні довкілля, увівши крім обов'язкового подання ними щорічного, ще й щоквартального звіту. П.7 цього Положення, як і п.7 Положення від 9 жовтня 2002 року, передбачає також на противагу самостійним повноваженням громадських інспекторів можливість позбавлення їх цього статусу у випадках, коли вони неналежно виконують свої функції. Тобто, варто підсумувати, що діяльність громадських інспекторів з охорони довкілля та рибоохорони на даний час узгоджена та конкретизована чинним законодавством. Стосовно громадського управління та контролю у сфері забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції слід сказати, що в процесі аналізу чинного законодавства України у цій сфері виявлено, що нормативно-правові акти не містять згадок про можливість громадського впливу на контроль за безпекою сільськогосподарської продукції.

**6.Приписи, які визначають систему непрямих заходів забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції, пов'язану із вимогами раціонального природокористування**

**6.1.Приписи, що регулюють правову охорону ґрунтів та земель сільськогосподарського призначення та інших природних ресурсів, що використовуються при сільськогосподарському виробництві**

Проблема правової охорони ґрунтів, земель сільськогосподарського призначення та їх охорони належить до найбільш актуальних та дискусійних проблем сучасного екологічного та земельного права, адже „ґрунти – основа сільськогосподарського виробництва і лісового господарства” [196, с.4]. Порушення землекористування викликають тривогу тому, що з роками знижується якість гумусного горизонту земель сільськогосподарського призначення і погіршуються показники навколишнього середовища, а це вже питання екологічної безпеки [197, с. 60]. Проте цим не вичерпуються проблеми у сфері використання земель сільськогосподарського призначення. Заходи щодо правової охорони земель та ґрунтів є одним з основних напрямків державної політики у цій сфері, оскільки поліпшення стану землі відриває значні резерви збільшення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції і забезпечує суттєве оздоровлення екологічних умов життя людини [198, с. 214].

Як справедливо зазначає М.В. Шульга, здійснення відповідних правових заходів щодо забезпечення раціонального використання та охорони земель сільськогосподарського призначення одночасно пов'язане і з правовим забезпеченням екологічної безпеки в аграрному секторі [199, с. 94-95]. А правове забезпечення екологічної безпеки в аграрному секторі в процесі використання земель сільськогосподарського призначення здійснюється перш за все шляхом правової охорони цих земель, визначення якої дається в ст. 162 ЗК України. Також принцип особливої важливості охорони земель державою закріплено в ст. 14 Конституції України та ст. 1 ЗК України, а принцип пріоритету земель сільськогосподарського призначення – в ст.23 ЗК України та охарактеризований П.Ф. Кулиничем, який радить розглядати цей принцип у контексті вимоги ст. 5 ЗК України, в якій закріплено пріоритет вимог екологічної безпеки [200, с.48], а також М.В.

Шульгою, який зазначає, що цей принцип означає першочерговість в здійсненні необхідних земельно-правових заходів щодо сільськогосподарських земель, яка повинна бути розумною, тобто поєднувати земельні, економічні та інші інтереси суб'єктів та екологічно спрямованою [201, с.26].

Причому варто зауважити, що чинний ЗК України дає визначення земель сільськогосподарського призначення (ст. 22 ЗК України), а особливості правового режиму земель сільськогосподарського призначення, що використовуються для виробництва товарної сільськогосподарської продукції, як зазначають В.І. Семчик та Н.Р. Малишева, полягають в методах правового регулювання, в правомочностях суб'єкта та змісті земельних правовідносин і проявляються в умовах, порядку, і розмірах надання земельних ділянок для ведення селянського (фермерського) господарства та іншого з головною умовою – обов'язком використовувати їх для виробництва і реалізації сільськогосподарської продукції [202, с.273, 280]. Н.І. Титова та М.Я. Ващишин істотною особливістю сучасного правового режиму земель сільськогосподарського призначення визначили встановлення особливого правового режиму для особливо цінних земель та визнання ґрунтів об'єктами правової охорони [203, с.73]

ЗК України розрізняє поняття охорони земель (розділ VI) і охорони ґрунтів (ст.68 ЗК України). Охорона земель та ґрунтів здійснюється насамперед від забруднення їх небезпечними речовинами. Серед заходів охорони земель, які в той же час виступають формою охорони якісного стану земель та заходом забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції ЗК України визначає, згідно ст.164, захист землі від забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами, в тому числі охорона земель від забруднення небезпечними речовинами (ст. 167 ЗК), консервацію деградованих і малопродуктивних угідь, рекультивацію порушених земель (ст. 166 ЗК), охорону ґрунтів (ст.168), використання техногенно забруднених земель (глава 27 ЗК). Збереження якісного стану земель шляхом їх охорони визначається також загальними нормами ст. 31, 32, 33, 40, 51-59 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» і окремими спеціалізованими нормативно-правовими актами – зокрема, Законом України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [204], Законом України «Про меліорацію земель» від 14 січня 2000 року та іншими [205-206]. Ст.3 та 4 останнього встановлюють поняття радіаційно небезпечних (як повністю непридатних для одержання сільськогосподарської продукції) та радіоактивно забруднених земель (які потребують проведення заходів радіаційного захисту). На думку Фролова М.О., особливості режиму і порядку використання техногенно забруднених земель доцільно було б закріпити в Законі України «Про охорону земель» [207, с.543], який у діючій редакції такої норми не містить. В ст. 169 Земельного кодексу України техногенно забруднені землі визначаються як землі, забруднені внаслідок господарської діяльності людини, що призвела до деградації земель та її негативного впливу на довкілля і здоров'я людей.

Особлива економічна і соціальна роль земель сільськогосподарського призначення зумовлена родючістю, тобто здатністю «виробництва» продукції рослинництва та тваринництва. При цьому йдеться про ґрунти як складову



цих земель. Охоронний режим ґрунтів повинен бути особливо суворим і врегульовуватись спеціальним законом [208, с.95]. В цьому сенсі можна використати з пізнавальною метою досвід найближчих держав-сусідів, зокрема, РФ, в якій поряд із Земельним Кодексом діє Федеральний Закон «Про державне регулювання забезпечення родючості земель сільськогосподарського призначення» від 9 липня 1998 року, в редакції від 10.01.2003 № 15-ФЗ [218] та Федеральний Закон РФ «Про ґрунти»[209], яким розроблено понятійний апарат охорони ґрунтів, правовий інститут захисту прав громадян і громадських організацій в сфері охорони ґрунтів, питання державного регулювання охорони і раціонального використання ґрунтів шляхом обліку їх якості на основі кадастрової оцінки, заборона на експорт родючої ґрунтової маси та заборона захламлення та забруднення ґрунтів, а також діяльності, що має наслідком значне забруднення ґрунтів, сертифікація та моніторинг та ліцензування діяльності, пов'язаної з використанням ґрунтів. В Україні також висловлювалась пропозиція доцільності прийняття даного Закону, який би регулював загальні засади, правовий режим ґрунтів, управління в сфері їх охорони (в тому числі створення Служби охорони ґрунтів), заходи охорони ґрунтів стосовно критерію «чистота ґрунтів», вдосконалені норми відповідальності за неправильне зберігання родючого шару ґрунту та інші [210, с.15], проте до цього часу такий Закон не прийнято.

Крім того, зміст охоронних норм розділу VI ЗК України, на жаль, не передбачає положень з охорони здоров'я людини через забезпечення належної охорони ґрунтів та вимог вирощування на них екологічно чистої сільськогосподарської продукції [211, с. 96]. Дану прогалину в нормативному регулюванні не може забезпечити і ст.168 ЗК України. Проте із прийняттям в 2003 році Закону України «Про охорону земель», ситуація у цій сфері покращилась, зокрема, про це свідчать ст.30-34 Закону, які розширюють положення і характеризують 4 нормативи, закріплені в ст.168 ЗК та оперують поняттям агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення (ст.37 ЗК), встановлюють необхідність природно-сільськогосподарського, еколого-економічного та іншого районування земель, а також ст.35, 37, 38, 39, 40-46 цього Закону. Частково положення Закону України «Про охорону земель» співпадають із положеннями згаданого Федерального Закону РФ «Про ґрунти», зокрема, в частині заборони на експорт родючої ґрунтової маси, моніторингу земель і ґрунтів, заборони забруднення земель внаслідок господарської діяльності (ст. 53, 54, Закону України «Про охорону земель») та інші. На нашу думку, доцільніше врегульовувати питання охорони земель та ґрунтів в межах одного спеціалізованого закону, як це і зроблено в Україні. Н.І. Титовою також пропонується прийняття Основ аграрного законодавства України, в яких в простій формі слід розкрити питання сільськогосподарської діяльності, в тому числі, особливості сільськогосподарського землевикористання [211, с.271-272].

Юридичний механізм правової охорони земель складає система земельно-правових норм та система організаційного забезпечення [212, с.516]. На питання управління у сфері охорони земель спрямовані дослідження багатьох сучасних українських вчених: А.П. Гетьмана [213, с.179-201], Т.Г.Ковальчук [214, с.76-81], А.М.Мірошніченка [215].

Беручи до уваги норми чинного законодавства України [216], [217] [218], [219-224], слід відзначити, що система управління в сфері ефективного використання, відтворення та охорони земель сільськогосподарського призначення складається із системи органів загальної компетенції, до яких належать: 1. Верховна Рада України, повноваження якої щодо використання, відтворення та охорони земель сільськогосподарського призначення закріплено у п.3,6 ст.85 Конституції України, ст.6, 150, 151 Земельного Кодексу України, ст.9 Закону України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 року [225], т.6 Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року 2. Президент України – ст.102, 106 Конституції України. 3. Кабінет Міністрів України – ст.113, 116 Конституції України, ст.13, п.3 ст.20, п.2 ст.84, п.7 ст.122, п.8 ст.128, п.9 ст.149, п.2 ст.150, п.2 ст.157, п.3 ст.165, п.4 ст.179, п.6 ст.191 Земельного Кодексу України, ст.8 Закону України «Про розмежування земель комунальної та державної власності» від 5 лютого 2004 року [226], ст.8 Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року. 4. Місцеві держадміністрації – ст.17, 149, 151 Земельного Кодексу України, ст.2, п.7 ст.13, п.3 ст.16, ст.21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Органи спеціальної компетенції та їх повноваження у сфері використання, охорони та відтворення земель сільськогосподарського призначення є наступні:

1. Міністерство охорони навколишнього природного середовища (Мінприроди), Державна екологічна інспекція, місцеві управління з екології та природних ресурсів – повноваження визначені ст.14 Земельного Кодексу України, ст.20 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», ст.5, 7, 9, Закону України «Про державний контроль за використанням на охороною земель», ст.17 Закону України «Про охорону земель», Положенням про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України [227]. Ковальчук Т.Г., однак, справедливо акцентує увагу на тому, що у розробці нормативних документів у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів Мінприроди протягом 1992-2004 років продемонструвало низьку результативність, оскільки за цей період було прийнято всього три нормативні акти [228, с.77].

2. Державний комітет України із земельних ресурсів (Держкомзем) – ст.14 Земельного Кодексу України, ст.5, 7, 9 Закону України "Про державний контроль за використанням та охороною земель", ст.14 Закону України "Про землеустрій", Постанова КМУ "Про затвердження Положення про Державний комітет України із земельних ресурсів" від 19 березня 2008 року [229].

Хом'яченко С.І. справедливо зазначає, що повноваження Держкомзему з прийняттям Закону України «Про контроль за використанням та охороною земель» розширено, проте у ст.10 передбачено не виправдано великі повноваження державних інспекторів з використання та охорони земель Держкомзему України в сфері здійснення державного контролю, реалізація яких може призвести до безкарного "контролюючого" тиску з боку державних органів і порушення прав громадян та юридичних осіб у сфері використання земельних ресурсів [230, с. 9]

3. Міністерство аграрної політики України згідно ст.8 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» встановлює такі важливі для охорони земель сільськогосподарського призначення

повноваження: розроблення та впровадження екологобезпечних та ґрунтозахисних технологій виробництва сільськогосподарської продукції; проведення моніторингу родючості ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення; спостереження за зміною показників якісного стану ґрунтів у результаті проведення господарської діяльності на землях сільськогосподарського призначення; формування інформаційних банків даних про стан ґрунтів та земель сільськогосподарського призначення; розроблення і сприяння впровадженню механізму економічного стимулювання застосування ґрунтозахисних технологій та підвищення родючості ґрунтів. Протягом 1992-2004 років Мінагрополітики затверджено Положення про агрохімічний паспорт поля, земельної ділянки [231], Положення про Державний технологічний центр родючості ґрунтів «Центрдержродючість». 4. Органи місцевого самоврядування всіх рівнів – підпункти 34, 35 п.1 ст.26, підпункти 1, 2, 3, 5, 9 п.1б ст.33 Закону України «Про місцеве самоврядування» органів внутрішньогосподарського управління (загальні збори, правління сільськогосподарських товариств, голови сільськогосподарських і директори державних сільськогосподарських підприємств) та громадського управління у цій сфері.

Особливої важливості в цьому контексті набуває сучасна земельна політика. Як зазначає О.А.Вівчаренко, її основу на даний час становлять наступні завдання: припинити деєкологізацію сільськогосподарського виробництва і ліквідувати надмірні шкідливі наслідки, нанесені землям сільськогосподарського призначення внаслідок недопустимо тривалого нехтування вимогами охорони земельних ресурсів, особливо у частині охорони ґрунтів, припинення ерозійних процесів, хімічних забруднень. Одночасно має забезпечуватися збільшення обсягів екологічно чистої сільськогосподарської продукції [232, с.150]. Крім того, вчений характеризує загрози земельних ресурсам на сучасному етапі та виводить поняття екологічної безпеки земельних ресурсів, що є частиною національної та екологічної безпеки. В свою чергу, пріоритет вимог екологічної безпеки і поєднання заходів економічного стимулювання та відповідальності у сфері використання та охорони земель є основними законодавчо закріпленими принципами державного контролю за використанням та охороною земель.

Економічне підґрунтя правової охорони земель базується на фінансуванні з державного бюджету та спеціальних фондів важливих заходів охорони земель [233-235]. В цілому ж економіко-правовий механізм охорони земель і підвищення родючості ґрунтів відображено у главі 35 ЗК України, у ст.27 та ст.55 Закону України «Про охорону земель». Цей механізм також передбачає здійснення землеохоронних заходів землевласниками та землекористувачами за власний рахунок, а у випадку заподіяння шкоди іншими особами – за рахунок заподіювачів шкоди. Варто зазначити, що забезпечення екологічної безпеки в процесі використання земель сільськогосподарського призначення покладається також на землевласників і землекористувачів п.1 ст.91 та п. 1 ст.96 ЗК України. Проте щодо підвищення родючості ґрунтів, зауважує М.В. Шульга, реалізація цього обов'язку утруднена тим, що сільськогосподарські товаровиробники здійснюють свою діяльність на умовах договорів оренди, а підвищення родючості ґрунтів не є їх істотною умовою та і орендарі в цьому не зацікавлені, відсутній обсяг

знань для самостійної розробки та здійснення заходів з підвищення родючості ґрунтів у власників [201, с.98-99]. Для цього, на нашу думку, було б доцільно впровадити економіко-правові регулятори, зокрема, зацікавити землекористувачів здійснювати заходи по підвищенню родючості землі шляхом встановлення часткових цільових дотацій на здійснення таких заходів при умові, якщо землекористувач проведе такі заходи на протязі кількох місяців, а не років, або запровадити пільгову рекламу продукції для таких товаровиробників. С.Г.Корчинська, С.П.Снопок, Т.М.Ратошнюк пропонують запровадити економічне стимулювання за зниження радіоактивного забруднення ґрунтів у вигляді тимчасового звільнення від земельного податку, компенсацій неотриманого доходу від вирощування продукції рослинництва протягом періоду ведення відновлювальних заходів та інші [108, с.61]. В.І. Андрейцев у цій сфері пропонує прийняти норми в складі пропонованого ним Кодексу законів про землю, в яких передбачити систему мотивацій і стимулів економічного і організаційного характеру, щоб вибирати власників-товаровиробників, економічно спроможних забезпечувати здійснення заходів щодо відтворення ґрунтів, використання земель для рентної та прибуткової діяльності і своєчасного надходження платежів до бюджету, спрямування інвестицій на новітні технології та екологічно безпечні засоби обробітку і використання земель [236, с.441]. О.О. Пилипенко пропонує розробити економічний механізм екологізації землекористування з метою зупинення і запобігання поширення деградаційних процесів на сільськогосподарських землях, який включатиме адміністративні методи [237, с.16]. На нашу думку, функціонування запропонованого механізму справді забезпечить поліпшення якісного стану земель, підвищення ефективності їх використання та сприятиме збільшенню обсягів виробництва екологічно чистої продукції, але впровадження такого механізму вимагає адекватного економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції.

**6.2.Приписи, що регламентують поведження з відходами, пестицидами і агрохімікатами та іншими небезпечними речовинами.** Це ст. 52, 55 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Положення про гігієнічну регламентацію та державну реєстрацію небезпечних факторів від 13 червня 1995 року [238], які встановлюють заходи охорони навколишнього природного середовища при застосуванні засобів захисту рослин, мінеральних добрив, нафти і нафтопродуктів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів та при поводженні з відходами, ст.5 Закону України «Про відходи», Закон України «Про пестициди та агрохімікати», Також за основу прийнято проект Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання використанню фальсифікованих пестицидів, агрохімікатів та інших засобів захисту рослин № 8282 [239], який у разі його доопрацювання та прийняття позитивно впливне на рівень регулювання поведження з пестицидами.

**6.3.Приписи, що визначають забезпечення ядерної та радіаційної безпеки в межах її впливу на сільськогосподарське виробництво**

Наслідки Чорнобильської катастрофи ще досить тривалий час негативно впливатимуть на екологічну ситуацію в Україні та здоров'я нації. Проте з метою зниження ризику захворюваності населення і зменшення доз опромінення на територіях, постраждалих внаслідок Чорнобильської

катастрофи, державою гарантується: добровільне переселення із неї людей; перепрофілювання виробництв на випуск екологічно чистої продукції; постійний дозиметричний контроль радіоактивного забруднення ґрунту, води, повітря, продуктів харчування, сировини, житлових і виробничих приміщень, а також медико-біологічний і радіоекологічний моніторинг та інші заходи В цих умовах особливого значення набуває забезпечення ядерної та радіаційної безпеки.

Ядерна та радіаційна безпека безумовно, впливає на забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції. Вона є важливою складовою екологічної безпеки та визначається як стан розвитку суспільних відносин у сфері використання ядерної енергії, поводження з джерелами іонізуючого випромінювання, радіоактивними відходами, за якого системою заходів забезпечується регулювання радіаційно небезпечної діяльності, встановлюється режим використання ядерної енергії, які забезпечують захист життя і здоров'я людини від негативного впливу іонізуючого випромінювання та охорону навколишнього середовища від радіоактивного забруднення внаслідок міграції радіоактивних речовин у біосфері та їх накопичення живими організмами України [240, с.153]. Найважливішим інститутом в системі ядерного права є інститут забезпечення ядерної та радіаційної (радіоекологічної) безпеки, а сама ця безпека є передумовою і складовою екологічної безпеки [241, с.11]. Норми цього інституту спрямовані на забезпечення безпеки в процесі використання ядерної енергії, захист життя і здоров'я людини від впливу іонізуючих випромінювань, охорону довкілля від радіоактивного забруднення [242, с.5].

Інституційну систему забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, згідно Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [243], становлять Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, органи місцевої влади та місцевого самоврядування (ст.17, 18, 23 Закону «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»), (ст.5, 6, 8 Закону України «Про поводження з радіоактивними відходами» [244]. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Міністерство охорони здоров'я України (ст.23, ст.8) та Санітарно-епідемічна служба МОЗ - п.3 Основних санітарних правил забезпечення радіаційної безпеки України від 2 лютого 2005 року [245], а також підпункт 7 п.7 Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд.

Заходами забезпечення ядерної та радіаційної безпеки є:

1. Санітарний нагляд, радіаційний контроль і моніторинг – ст.23 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»; підпункти 1.2, 1.9, 1.13, 1.14 п.1, п. 5 – Основних санітарних правил забезпечення радіаційної безпеки України. Основними напрямками проведення моніторингу національних і міжнародних проектів у сфері ядерної та радіаційної безпеки і радіоекології є ядерна та радіаційна безпека і промисловість (Мінпаливенерго, МНС); радіоекологія (Мінприроди); мінімізація наслідків Чорнобильської катастрофи та поводження з радіоактивними відходами (МНС); регулювання діяльності у сфері ядерної та радіаційної безпеки (Держатомрегулювання) [246-247]. 2. Стандартизація та нормування у сфері ядерної та радіаційної безпеки - ст. 8 Закону України від 8 лютого 1995 року, функції технічного регулювання та розробки технічних регламентів у цій сфері покладено на Мінпаливенерго та

Держатомрегулювання [248]. 3. Видача дозволів на діяльність у сфері ядерної та радіаційної безпеки - ст.24, 26-29, ст.42 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», Закон України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» від 11 січня 2000 року [249] та визначає у ст.6 особливості такої діяльності. 4. Експертиза - державна експертиза ядерної та радіаційної безпеки (ст.40), громадська експертиза безпеки ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами (ст.41). 5. Економіко-організаційні заходи врегульовані Законом України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» від 24 червня 2004 року [250], зокрема ст.7 та ст.10. 6. Регулювання поводження з радіоактивними відходами та перевезення джерел іонізуючого випромінювання – Об'єднана Конвенція про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами від 5 вересня 1997 року [251], яка в ст.1, 5 встановлює важливість превентивних заходів забезпечення безпеки у цій сфері, врахування ризиків на всіх стадіях поводження з паливом та відходами, загальні заходи щодо безпеки (розділ 4) та створення Міжнародної агенції з атомної енергії. Безпеку поводження з радіоактивними відходами на національному рівні регулюють Розділ IX та X Закону «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», Закон України «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» від 8 вересня 2005 року № 2861 [252], а також Закон України «Про поводження з радіоактивними відходами» від 30 червня 1995 року №255-95/ВР та іншими актами [253-255], а також нормами Комплексної програми поводження з радіоактивними відходами [256] та Розпорядженням КМУ «Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової екологічної програми поводження з радіоактивними відходами» від 1 серпня 2007 року № 587-р [257], в якому зазначається, що значна частина радіоактивних відходів, що утворилися внаслідок Чорнобильської катастрофи, зберігається в умовах, що не відповідають встановленим нормам, правилам і стандартам радіаційної безпеки. Для дезактивації, транспортування, переробки та захоронення радіоактивних відходів у зоні відчуження та зоні безумовного (обов'язкового) відселення відповідно до Загальнодержавної програми подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006-2010 роки [258], яка набрала чинності 1 січня 2007 року, будується пусковий комплекс першої черги комплексу «Вектор». Пропонується створити єдину систему поводження з радіоактивними відходами [259]. Серед очікуваних результатів програми наводиться удосконалення системи поводження з радіоактивними відходами.

Слід підсумувати, що регулювання ядерної та радіаційної безпеки в Україні має достатнє нормативно-правове підґрунтя для успішної реалізації. Г.І. Балюк обґрунтовано стверджує, що необхідне чітке визначення органів (органу) державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки, зокрема, прийняття Закону України «Про регулюючий орган в сфері використання ядерної енергії», розмежування функцій між різними регулюючими органами і встановлення відповідальності посадових осіб за неналежне виконання, зокрема функцій ліцензування, нормування та нагляду у цій сфері [242, с.7]. Необхідно також зазначити, що норми проаналізованих нормативно-правових

актів не містять норм, що були б спрямовані безпосередньо на забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції, за виключенням ст.16 Закону України «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» від 14 січня 1998 року № 15-98/ВР [260], яка зазначає, що вміст радіонуклідів у продуктах харчування, продовольчій сировині та питній воді не може перевищувати затверджених в установленому порядку норм, а також вимогу обов'язкової серифікації згідно чинного законодавства, продуктів харчування, продовольчої сировини та питної води і супутніх матеріалів, що контактують з ними на всіх етапах обігу.

#### **8.4.Приписи, що визначають забезпечення біологічної безпеки в межах її впливу на сільськогосподарське виробництво.**

Присутність генетично модифікованих організмів в Україні – це небезпечний експеримент над населенням і родючими землями, екосистемою цілої країни, що може призвести до непередбачуваних наслідків. Сучасне українське суспільство наразі не підготоване до свідомого переходу на продукти харчування, які містять ГМО, чи отримані в процесі генно-інженерної діяльності, хоча несвідомо уже доволі давно їх споживає і мимоволі виступає матеріалом для генетичних експериментів над своїм здоров'ям. В літературі наводяться списки світових компаній, в основному американських, проте присутніх і на українському ринку, які використовують ГМО чи сировину із вмістом ГМО у виробництві харчової продукції – Nestle, Danone, Mc Donald's, Coca-Cola, Mars, Hershey's, Pepsi Co, Heinz та деякі інші [261, с.42-43]. Крім того, на ринок України можуть потрапити сировина і продукти харчування, які містять ГМО, від постачальників з Російської Федерації, в якій офіційно дозволено для використання в харчовій промисловості і реалізації населенню без обмежень 15 видів продовольчої сировини з ГМ джерел та 5 ГМО, які використовуються при виробництві столового та етилового спирту та у крохмально-патоковій промисловості. В Україні такого або схожого, переліку немає. Економічний ефект і ризику для біоти розглядалися на Міжнародному симпозиумі «Проблеми біобезпеки при впровадженні ГМО: нові наукові підходи, регуляція та суспільне сприйняття» (10-14.05.2006, м.Ялта) та були втілені в Ялтинській Декларації «Сільськогосподарські біотехнології на службу соціального та економічного розвитку за допомогою глобального співробітництва» [262, с.56-60]. Слід погодитись з тим, що особливе занепокоєння, на думку учасників Всеукраїнської конференції „Біобезпека для України: стан та перспективи”(28 лютого 2007 року) викликає те, що досі в світі не існує наукового обґрунтування і гарантій безпечності споживання ГМО людьми і сільськогосподарськими тваринами в довгостроковій перспективі, відсутня обґрунтована державна оцінка доцільності, необхідності та корисності від впровадження ГМО; відсутній жорсткий контроль за якістю генетично модифікованої продукції, лабораторне обладнання, а державний кордон відкритий для про проникнення ГМО на територію України; широкий загал населення України не поінформований про те, що таке ГМО, їх вплив на людей, тварин, довкілля, доцільність їх використання у сільському господарстві тощо, що унеможливить розвиток натурального органічного землеробства, тваринництва, які сьогодні є основною експортною складовою, джерелом продовольчого забезпечення в Україні; немає механізмів залучення громадськості до прийняття рішень з питань ГМО [263]. Викликає дана тема

зацікавленість і науковців, зокрема Л.В.Струтинської-Струк [19], М.О.Медведевої [264, с. 95-100], [265, с. 64-66], [313], Н.Мельничук [266, с. 42-43]. Останніми роками збільшилось несанкціоноване розповсюдження генетично модифікованих організмів та продукції, отриманої з них. Незаконно, але цілком вільно використовують соєві концентрати, очищені соєві білки, кормові добавки у птахівництві, партіями завозяться продукти, які не перевіряються на вміст ГМО. Варто зауважити, що офіційно в Україні не вирощують генетично модифіковані культури, а за неофіційними даними на приватних ділянках і в малих фермерських господарствах вирощують картоплю, кукурудзу, ріпак, сою (станом на 2007 р. – більше 1 млн. га). У зв'язку з цим виникає необхідність у посиленні контролю за їх ввезенням, транзитом та використанням [267, с.71]. Конвенцією ООН з охорони біологічного різноманіття від 5 червня 1992 року вперше закріплено необхідність обережного ставлення до живих видозмінених організмів, отриманих в результаті біотехнології [268]. Україна в 2003 році приєдналась до Картахенського протоколу про біобезпеку до Конвенції про біологічне різноманіття [269]. Зазначений протокол визнає потенційні ризики та визначає пріоритетність принципу перестороги у діяльності, пов'язаній з генетично модифікованими організмами. З метою визначення і оцінки можливого несприятливого впливу живих змінених організмів на збереження і стале використання біологічного різноманіття, з урахуванням також ризиків для здоров'я людини здійснюється оцінка ризиків, яка проводиться шляхом наукового обґрунтування та управління ними. М.О. Медведєва вказує на суперечливість положень Конвенції про біологічне різноманіття, що закріплює за кожною державою суверенне право визначати доступ до генетичних ресурсів на основі норм національного законодавства та Міжнародної угоди ФАО щодо рослинних генетичних ресурсів для харчової промисловості і сільського господарства 2001 року, яка встановлює, що використання таких ресурсів підлягає міжнародно-правовому регулюванню [264, с.10].

Варто зазначити, що на законодавчому рівні регулювання поводження з генетично модифікованими організмами частково закріплено в ст.53 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» - про забезпечення екологічно безпечного поводження з мікроорганізмами і продуктами біотехнологій, в тому числі дозволу на цю діяльність після відповідних випробувань ГМО; ч.6 ст.8, ч.6 ст.9, ч.3 ст.10 Закону України «Про дитяче харчування» від 14 вересня 2006 року №142-V [270], які встановлюють заборону використання для виробництва продуктів дитячого харчування сировини, яка містить гормональні препарати, ГМО, чи вироблена з їх застосуванням, а також заборону обігу та використання продуктів дитячого харчування, які не відповідають встановленим вимогам якості та безпечності та/або містять ГМО; в ст.1, 37, 38 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 6 вересня 2005 року, де дається визначення нового продукту, але не встановлено правил його обігу, що має здійснюватись спеціальним законодавством, а також встановлено необхідність перевірки написів «органічний», «без ГМО», «повністю натуральний» на етикетці продукту; в ст.15 Закону України «Про захист прав споживачів», де вказано, що інформація про продукт має містити позначку про наявність в її складі ГМО; в ч.4 ст.8 Закону України «Про пріоритетні



напрями інноваційної діяльності в Україні» від 16 січня 2003 року №433-IV [271], яка передбачає розвиток генно-інженерних технологій, генетично модифікованих культур та організмів як одного середньострокових пріоритетних напрямів діяльності щодо розвитку нових технологій; в ст.1 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», яка визначає біологічні фактори навколишнього середовища, до яких відносить і ГМО; в ст.7 Закону України «Про основи національної безпеки України», яка серед загроз в екологічній сфері виділяє екологічно необґрунтоване використання ГМО, рослин та похідних продуктів та посилення впливу шкідливих біологічних ефектів в популяціях живих організмів; ст. 14 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», яка закріплює вимогу обов'язкової реєстрації підприємств, що проводять дослідження у сфері ГМО; ст.51 Закону України «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 року, яка зазначає, що створення нових штамів мікроорганізмів, біологічно активних речовин, виведення ГМО, виробництво інших продуктів біотехнології здійснюються лише в установленому порядку і за наявності позитивних висновків державної екологічної експертизи [272].

Також питання біобезпеки та поводження з ГМО частково регулюється підзаконними нормативними актами, зокрема п.13 Правил роздрібної торгівлі продовольчими товарами, п.3 підп. 3 п.4 Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Концепції поліпшення продовольчого забезпечення та якості харчування населення» від 22 травня 2004 року №332-р [273], які теж вказують на необхідність законодавчого забезпечення біобезпеки, п.5 Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми збереження біорізноманіття на 2005-2025 роки» від 22 вересня 2004 року № 675-р [274] та іншими документами, методичними вказівками „Медико-біологічна оцінка нетрадиційної продовольчої сировини і нових харчових продуктів“, затвержені Наказом МОЗ України від 09 липня 1997р. № 204 [275], підпункту 7 п.7 Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд, який визначає порядок видачі дозволів Держсанепідемслужбою на діяльність, пов'язану з використанням біологічних агентів, виробництво, зберігання, використання продуктів біотехнологій та біологічних агентів. На даний час спеціалізованими підзаконними актами в цій сфері є Тимчасовий порядок ввезення, державного випробування, реєстрації та використання трансгенних сортів рослин в Україні від 17 серпня 1998 року [276], [277, с.285], Постанова КМУ «Про затвердження Порядку етикетування харчових продуктів, які містять генетично модифіковані організми або вироблені з їх використанням та вводяться в обіг»[278] та Концепція Державної цільової екологічної програми в галузі біобезпеки генетично модифікованих організмів на 2009-2013 роки [279].

Інституційну основу регулювання цієї сфери в Україні складають Мінагропром (Державна комісія по випробуванню та охороні сортів рослин), Міжвідомча комісія з біобезпеки, Міжвідомча рада з питань регламентації випробування, реєстрації та використання трансгенних сортів рослин (Рада), Інститут харчування МОЗ, який є суб'єктом проведення санітарно-гігієнічної експертизи трансгенів, Інститут агроєкології та біотехнології Української академії аграрних наук, який при наданні дозволу виступає в якості суб'єкта

експертизи трансгенних сортів рослин, а при впробуванні їх - розробляє і погоджує з Радою регламент випробування трансгенних сортів рослин, який затверджується Комісією, та здійснює методичне забезпечення державного випробування (п. 3,5,6,12-14, 18,19 Порядку).

З 21 червня 2007 року набрав чинності Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» №1103-V [280], тож можна вести мову про новий етап правового регулювання біобезпеки та ГМО в Україні. Насамперед Закон закріплює понятійний апарат державної системи біобезпеки, в ст.1 визначає біологічну та генетичну безпеку як стан середовища життєдіяльності людини, в якому відсутній негативний чи неприродний вплив на біологічну структуру (в тому числі геном) і функцію людської особи в теперішньому і майбутніх поколіннях, а також відсутній незворотній негативний вплив на біологічні об'єкти природного середовища та сільськогосподарські рослини і тварини, в тому числі на їх геном, що призводить до виникнення в них неконтрольованих властивостей; розширене поняття ГМО та генетично-інженерної діяльності, аналізу ризику та його складових. До інституційної системи забезпечення біобезпеки за цим Законом належать Кабінет Міністрів України (ст.7), Міністерство охорони навколишнього природного середовища (ст.9), МОЗ (ст.10), Мінагрополітики (ст. 11) Міністерство освіти і науки України, що досить несподівано (ст.8 і ст.12), оскільки воно повинно забезпечувати розвиток наукового і науково-технічного потенціалу в галузі генетично-інженерної діяльності, розробляти критерії безпеки поводження з ГМО та генетично-інженерної діяльності у замкнених системах та здійснювати ліцензування цієї діяльності і надавати дозволи на ввезення незареєстрованих ГМО.

Прийняттям цього Закону Україна закріпила в національному законодавстві вимоги ст.5,6,11, ч.1 ст.19, ч.2 ст.22, ст.23 Картахенського протоколу про біобезпеку та вимоги ЄС - Директиви Ради 90/219/ЄС від 23 квітня 1990 року про використання у замкнених системах генетично модифікованих організмів [281], Директиви Європейського Парламенту та Ради 2001/18/ЄС про умисне вивільнення у навколишнє середовище генетично модифікованих організмів [282], Регламенту ЄС № 1946/2003 від 17 липня 2003 року про транскордонне переміщення генетично модифікованих організмів [283, с.168-186]. Проте критики вимагає відсутність у проаналізованому Законі права споживача на інформування про можливі ризики для його життя та здоров'я від споживання генетично модифікованої продукції та вимоги обов'язкового маркування продукції із ГМО, що є порушенням ст.50 Конституції України. Крім названого Закону, на даний час діють Національний стандарт ДСТУ 4518-2008 «Продукти харчові. Маркування для споживачів»[284]. Основним недоліком згаданого Закону є відсутність у ньому закріплення права споживача на інформування про можливі ризики для його життя та здоров'я від споживання генетично модифікованої продукції та вимоги обов'язкового маркування продукції із ГМО, що є порушенням ст.50 Конституції України. Із вступом його в силу з 1 липня 2009 року всі виробники харчових продуктів, вміст ГМО у яких становить понад 0,1 відсотка, будуть зобов'язані етикетувати свою продукцію, як таку, що містить ГМО. Ця норма навіть суворіша ніж у ЄС (0,9%) та у РФ (0,5%) та створює підстави для реалізації вимог Національного

стандарту ДСТУ 4518-2008 “Продукти харчові. Маркування для споживачів”, основним недоліком якого є відсутність вимоги обов'язкового маркування продуктів із ГМО. Цей стандарт вимагає від виробників вказувати на пакуванні та етикетках харчових продуктів всі інгредієнти, які входять до складу продуктів і називати продукти своїми іменами, а не видавати за іншу продукцію.

Безумовно позитивним є положення цього стандарту про те, що інформацію про такі властивості продуктів як “Вирощений з використанням лише органічних добрив”, “Вирощений без використання пестицидів”, “Вітамінізований”, “Без консервантів” дозволено розміщувати на етикетці продукту лише за наявності у виробника документального підтвердження цієї інформації відповідними центральними органами виконавчої влади згідно з установленим порядком. Повинна наноситись інформація щодо застосування під час виготовлення продукту харчових добавок, біологічно активних добавок до їжі, генетично модифікованої сировини [285, с.88].

За даними екологів у магазинах масово продаються немарковані продукти, що містять ГМО. Офіційні відомості про це відсутні. Органи, які відповідальні за несанкціоноване вирощування, розповсюдження, виробництво, імпорт генетично модифікованих насіння, сировини, харчових продуктів, системного аналізу ринку цих продуктів в Україні не проводили. Проте перша ж перевірка в акредитованій лабораторії 45 зразків харчових продуктів, відібраних як зразки у супермаркетах м. Києва (ковбасні вироби, рибні товари, товари дитячого харчування) показало, що майже 50 % цих продуктів містили ГМО, а відповідне маркування було відсутнє [261, с.110].

Для того, щоб ПКМУ від 13 травня 09 року почала діяти, необхідно мати лабораторні дані про вміст у продуктах ГМО. Проте ще не створено необхідної кількості лабораторій, які могли б охопити контролем насіння, інгредієнти, продукти харчування на всій території України. Основними причинами є брак фінансування та кваліфікованих фахівців. Існуюча Київська лабораторія молекулярно-генетичних досліджень не в змозі здійснити усі необхідні лабораторні дослідження на предмет вмісту ГМО в Україні. Крім того, такі аналізи є досить дорогими і проводити випробування таких продуктів акредитована лабораторія має перевіреними та затвердженими у встановленому порядку методиками. Методики мають розроблятися на основі прийнятих «методом підтвердження» стандартів ДСТУ SEN/TS 15568:2008, ДСТУ ISO 21569:2008 та деяких інших [286]. Управління з питань екології та природних ресурсів та Міністерство охорони здоров'я України наділені правом здійснювати екологічну експертизу ГМО, які призначені для використання у відкритих системах, а останнє – ще й обґрунтовувати висновки щодо біологічної та генетичної безпечності стосовно людини та здійснювати державну реєстрацію ГМО і харчових продуктів з вмістом ГМО, затверджувати переліки харчових продуктів з вмістом ГМО та методики їх розкриття та ідентифікації. Проте на даний час ці функції МОЗ не реалізуються. Начальник Івано-Франківської СЕС у доповіді 5 червня 2009 року визнала, що на рівні Івано-Франківської області не складається жодних переліків заборонених до використання харчових добавок, в тому числі з ГМО, бо немає методик їх визначення в продуктах харчування, немає відповідного обладнання і підготованих фахівців. Лабораторії окремих обласних центрів стандартизації, метрології та сертифікації на даний час

здійснюють вищезазначені лабораторні дослідження на вміст ГМО, до них звертається незначна кількість виробників, оскільки перевіряти наявність ГМО слід кожен партію продукції, а також кожен із компонентів, складників продукту цієї продукції, а це вимагає значних часових та фінансових затрат. Тому маркування, передбачене з 1 липня 2009 року в обов'язковому порядку, фактично набуває характер добровільного, і залишається на совісті виробника продукції, бо перевірити правильність маркування, наявність чи відсутність ГМО в продукції на рівні областей не є можливим. Відповідно, це паралізує роботу і органів захисту прав споживачів, якщо до них звернеться споживач із захистом свого порушеного права. Значною мірою проблема реалізації контрольної функції державних органів щодо безпеки сільськогосподарської продукції зумовлена недосконалістю норм діючого Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який приймався, щоб захистити господарюючих суб'єктів від частих необгрунтованих перевірок державних органів, проте через: 1. необхідність попереднього повідомлення суб'єкта господарювання про перевірку за 10 днів до її початку; 2. проведення планових перевірок на харчових підприємствах (високий ступінь ризику) один раз на рік; 3. необхідність погодження територіальними управліннями позапланових перевірок із Держспоживстандартом (триває до місяця, за цей час продукція може бути давно реалізована), ефективно не діє. Цей факт відмічають в чергу саме працівники перевіряючих органів. Ще одним аспектом проблеми державного контролю за безпекою сільськогосподарської продукції є сфера здійснення ветеринарного контролю (тварини, продукти тваринного походження, ветеринарні препарати, субстанції, кормової добавки, премікси, корми рослинного та тваринного походження, готові корми, штами мікроорганізмів, репродуктивний матеріал, патологічний матеріал, засоби ветеринарної медицини, засоби догляду за тваринами на об'єктах виробництва та обігу сільськогосподарської продукції, в тому числі на агропродовольчих ринках, видача ветеринарних документів та сертифікатів придатності та інші) на даний час виключають продукти харчування домашнього виробництва (мораторій до 2012 року) та віднедавна і продукцію, вироблену з використанням генетично модифікованої сировини. Незважаючи на внесення 17 грудня 2009 року змін до Закону України "Про безпечність та якість харчових продуктів" [287] про обов'язковість інформування громадян про наявність у харчових продуктах генетично модифікованих організмів, за словами першого заступника голови Держспоживстандарту Ю. Ширка, на запровадження жорсткого контролю виробників продукції на відповідність маркування ними продукції відповідно до вимог чинного законодавства в державному бюджеті немає коштів, і це найголовніша проблема боротьби з незаконним обігом генетично модифікованих продуктів [288]. Так, вартість аналізу харчового продукту на вміст ГМО складає близько 800 грн. Щоб провести вибіркову перевірку всього продовольчого асортименту (а це декілька мільйонів артикулів) і встановити, чи відповідає маркування на товарі дійсності, державі потрібно передбачити в бюджеті додатково декілька сотень мільйонів гривень. Виробники продукції з ГМО, за даними Всеукраїнської екологічної ліги, не маркують її, вважаючи за краще сплачувати невеликі суми штрафів, ніж маркувати продукцію, адже відмітка «Містить ГМО» істотно знизить попит і продаж. Тому, можливо, доцільним

було б збільшення розміру адміністративних санкцій у цій сфері до 10 000 - 20 000 гривень, з існуючих 170 – 3400 гривень. Але це реалізація лише одного виду економічного стимулювання - посилення матеріальної відповідальності виробника за небезпечну продукцію. Питання ж запровадження ефективного економічного стимулювання безпеки сільськогосподарської продукції та продуктів харчування від ГМО у вигляді фінансового заохочення добровільного виробництва екологічно безпечної продукції, залишається відкритим.

Фактична безкарність виробників, відсутність гучних судових процесів, що можуть негативно вплинути на ділову репутацію виробника та зменшити попит на його продукцію (в тому числі і відсутність дієвого механізму реалізації декларованої у Законі "Про захист прав споживачів" можливості захисту необмеженого кола споживачів небезпечної продукції) нівелюють потенційний позитивний ефект від впровадження заходів економічного стимулювання.

Враховуючи вищенаведене, можна зробити висновок, що справжній, дієвий, ефективний захист права споживача на достовірну інформацію про ГМО на сучасному етапі розвитку законодавства в Україні відсутній. Ця ситуація потребує державного реагування та посиленого вирішення, а до того часу право споживача на біологічну безпеку продукції та право на отримання інформації про наявність в продуктах ГМО належним чином не захищене.

Варто зауважити, що питання реалізації державного контролю у сфері забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції потребують значної уваги та застосування економіко-правових заходів реагування з метою забезпечення належного функціонування системи державних органів у цій сфері.

### **7.1. Приписи, які регламентують здійснення превентивних ветеринарних, санітарних і фітосанітарних заходів**

При аналізі норм чинного законодавства у сфері безпеки сільськогосподарської продукції було виявлено наступні види превентивних ветеринарних, санітарних та фітосанітарних заходів у цій сфері:

1. Експлуатаційний дозвіл на виробництво певного виду продукції та атестація виробництва і реєстрація осіб, які проводять певну діяльність. Отримання та скасування експлуатаційного дозволу передбачено ч. 23,24 ст.6 ч.11 ст.7, ч.6 ст.10, ст.22-25 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів», ст. 1, п.12, 13 ч.7 ст.7, 50, 51, 58 Закону України «Про ветеринарну медицину». Останній в тому числі потрібен і на діяльність, пов'язану з переробкою неїстівних продуктів тваринного походження, обігу ветеринарних препаратів, приготування кормів, кормових добавок, перміксів. У сфері переробки продуктів лову передбачено ліцензування цього виду діяльності (ст.3,4 Закону України «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них»).

Атестація виробництва у сфері молока та молочної продукції згідно ч.6 ст.11 Закону України «Про молоко та молокопродукти» являє собою процедуру оцінки відповідності вимогам нормативних документів санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного та технічного стану виробництва і передбачає наявність відповідної нормативної документації на продукцію, а також на обладнання. Передбачається здійснення атестації в цій сфері раз на

5 років відповідно до Порядку проведення атестації виробництва молока, молочної сировини і молочних продуктів суб'єктів господарювання від 21 січня 2005 року [289], пунктами 1.2, 2, 3, якого передбачено створення та діяльність атестаційних комісій відповідних територіальних органів з аграрної політики, а пунктом 4 встановлюється порядок видачі та анулювання атестата виробництва молока та молокопродуктів. Також ст. 5 Закону України «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них» передбачена атестація виробництв із переробки продуктів лову та харчової продукції з них.

Реєстрація – ст.27 Закону України «Про карантин рослин» - осіб, які здійснюють діяльність пов'язану з виробництвом та обігом рослин, ч.3 ст.15, ст.34, 53-55, 63-65, 76, 79 Закону України «Про ветеринарну медицину» (реєстрація тваринницьких потужностей, які вирощують тварин для власного споживання, а також реєстрація утримуваних з промисловою метою тварин, ветеринарних перапаратів, кормів, добавок, преміксів чи діяльності з неїстівними продуктами тваринного походження операторами експлуатаційних потужностей), ст.28, 30 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів».

В результаті проведеного аналізу очевидно, що надання експлуатаційного дозволу, атестація та реєстрація виробництв у сфері сільськогосподарської та харчової продукції спрямоване на забезпечення стабільної епізоотичної ситуації в Україні, належного розведення тварин, виробництва і обігу харчових продуктів, сільськогосподарської сировини, безпечних неїстівних продуктів тваринного походження, ветеринарних препаратів, кормових добавок, преміксів та кормів, та присвоєння потужностям контрольного номеру для ідентифікації, який наноситься на продукцію в процесі маркування, є необхідною процедурою для контролю за виробництвом та обігом безпечної продукції та дотримання принципу простежуваності її походження на всіх етапах виробництва.

## 2. Стандартизація та підтвердження відповідності (сертифікація)

Стандарти – це документи, що встановлюють для загального і багаторазового застосування правила, загальні принципи або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, з метою досягнення оптимального ступеня впорядкованості у певній галузі, розроблені у встановленому порядку на основі консенсусу. Стандартизація, відповідно до ст.31, 32 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» проводиться для встановлення комплексу обов'язкових вимог для забезпечення екологічної безпеки. Метою стандартизації конкретизують основні завдання, покликані забезпечити: 1. безпечність сільськогосподарської продукції для життя і здоров'я людей, тварин, рослин та охорону природного довкілля; 2. захист та збереження продукції сільського господарств, зокрема, під час їх транспортування чи зберігання; 3. якість сільськогосподарської продукції відповідно до рівня розвитку науки, техніки, технологій і потреб людини [290, с.304].

Згідно ст.11 Закону України „Про стандартизацію” [291] застосування стандартів здійснюється на добровільній основі, якщо їх затосування не вимагається технічними регламентами та оформляється нанесенням національного знака відповідності продукції всім державним стандартам для даного виду. На даний час в Україні у цій сфері діють ДСТУ 3946-2000

«Система розроблення і поставлення продукції на виробництво. Продукція харчова. Основні положення»[292] та інші. Крім того, згідно Додатку А до Угоди про санітарні та фітосанітарні заходи [293], встановлення, визнання і застосування спільних санітарних та фітосанітарних заходів різними членами СОТ проводиться у випадку забезпечення безпеки продуктів харчування – на підставі стандартів, інструкції та рекомендації, які встановлені Комісією по “Кодекс Аліментаріус” щодо залишків ветеринарних препаратів і пестицидів, забруднюючих речовин та інших; у випадку охорони здоров'я тварин та запобігання зоонозам – стандартів, які розроблено під егідою Міжнародного епізоотичного бюро; у випадку охорони здоров'я рослин – стандартів, які розроблено під егідою Секретаріату Міжнародної Конвенції із захисту рослин у співробітництві з регіональними організаціями, що діють в рамках Міжнародної Конвенції із захисту рослин.

Згідно Державної програми стандартизації на 2006-2010 роки [294] в Україні прийнято 6113 нормативних документів у сфері стандартизації, з яких 2516 гармонізовано з міжнародними та європейськими стандартами. Діє також близько 19 тисяч міждержавних стандартів, з яких гармонізовано 10,3 відсотка. У той же час міжнародними організаціями стандартизації прийнято майже 20 тисяч стандартів та діє понад 16 тисяч нормативних документів європейських організацій стандартизації, що застосовуються державами - членами ЄС та їх торговими партнерами.

Проте в цій програмі зазначається, що існуюча в Україні система стандартизації не відповідає вимогам міжнародних організацій у цій сфері через ряд проблем, зокрема, застосування значної кількості нормативних документів колишнього СРСР, значне відставання у виконанні завдань, визначених Програмою інтеграції України до ЄС, щодо гармонізації національних стандартів з міжнародними та європейськими та інші. Також позитивним аспектом Державної програми стандартизації, що повинно привести до підвищення ефективності системи стандартизації в Україні, є закріплення нею плану заходів з національної стандартизації на 2006-2010 роки та кількості стандартів, що підлягають розробленню як гармонізовані, а також плану фінансування цих заходів (зокрема, в сфері безпеки 550, а в сфері сільського господарства та харчової промисловості – 220 стандартів). Стандартизація продукції безпосередньо пов'язана із наступним підтвердженням її відповідності вимогам цих стандартів (сертифікації).

Сертифікація – це процедура, в ході якої акредитований орган документально засвідчує, що харчовий продукт або продовольча сировина відповідає встановленим вимогам. За наслідками сертифікації видається сертифікат відповідності. Окремо здійснюється визнання сертифіката відповідності, що виданий закордонним органом. Здійснення сертифікації також регулюється нормами п. 8,13,14 ст.33, 53, 54 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів», ст. 4 Закону України «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції» від 17 липня 1997 року № 468-97/ВР [295], підп. 43 п. 4 Положення про Міністерство аграрної політики України. Сертифікація в Україні здійснюється в межах системи УкрСЕПРО. Нормативну базу системи УкрСЕПРО становлять Закони України «Про стандартизацію», «Про підтвердження відповідності» від 17 травня 2001 року та «Про акредитацію органів з оцінки відповідності» від 17 травня 2001 року [296], Постанова

Кабінету Міністрів України «Про затвердження опису та правил застосування національного знака відповідності» від 29 листопада 2001 року №1599 [297], Декрет Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» від 8 квітня 1993 року №30-93, а організаційну основу цієї системи становлять державні стандарти в сфері сертифікації [298-300]. Сертифікація продукції в Системі УкрСЕПРО проводиться відповідно до затверджених Правил сертифікації однорідних видів продукції, зокрема, у сфері безпеки сільськогосподарської продукції відповідно до Правил обов'язкової сертифікації харчових продуктів від 2 червня 1997 року [301]. Крім того, органами Держспоживстандарту здійснюється сертифікація систем управління якістю та безпекою, в тому числі системи НАССР на виробництвах, яка гарантує, що усі види діяльності всередині організації, які можуть впливати на якість і безпечність продукції, узгоджено визначені (документовані), ефективно виконуються і відповідають вимогам встановлених нормативних документів, та включає попередню оцінку системи НАССР; остаточну перевірку та оцінку, розгляд результатів перевірки і ухвалення рішення про видачу сертифіката відповідності, а також інспекційний контроль за сертифікованою системою. Чинним законодавством визначено план робіт із гармонізації вітчизняних стандартів із міжнародними на період з 2004 по 2011 роки, проте тільки у сфері сертифікації промислової продукції [302].

В Україні сертифікація продукції поділяється на добровільну та обов'язкову [303]. Харчова та частково сільськогосподарська продукція як сировина для виробництва харчових продуктів, з 22 вересня 2010 року [304] уже не підлягає обов'язковій сертифікації для підтвердження відповідності вимогам нормативно-правових документів щодо вмісту нітриту натрію, токсичних елементів, пестицидів, мікотоксинів, гормональних препаратів, нітрозамінів, радіонуклідів, визначення мікробіологічних показників та виключена з Переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні від 1 лютого 2005 року [305], що нагадує ситуацію із добровільною сертифікацією харчових продуктів у Російській Федерації [306].

Варто зазначити, що на даний час існує ряд недоліків у правовому забезпеченні сертифікації сільськогосподарської продукції та похідної сировини в Україні: 1. Немає нормативно-правового закріплення сертифікації конкретно сільськогосподарської продукції та похідної сировини, окрім тієї, яка виступає сировиною для виробництва продуктів харчування, що неправильно, оскільки і та продукція, яка прямо не використовується для виготовлення харчових продуктів, може бути потенційно небезпечною для здоров'я людини (виготовлення одягу із забрудненої шкідливими речовинами сільськогосподарської сировини, виготовлення кормів для сільськогосподарських тварин тощо). Тому вся сільськогосподарська продукція має підлягати обов'язковій державній сертифікації. Пропонуємо на відставі вищесказаного внести положення, які б регулювали дане питання,



до запропонованого нами законопроекту «Про економіко-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції», відповідні зміни до Декрету Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію» та до Указу Президента України «Питання Державного Комітету з питань технічного регулювання та споживчої політики». 2. Доцільно було б змінити існуючий територіальний принцип сертифікації продукції, тобто можливість сертифікації виробником продукції в будь-якому обласному центрі України. Варто обмежити можливість виробників підтверджувати відповідність своєї продукції тільки в органі підтвердження відповідності за місцем реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності, який здійснює виробництво сільськогосподарської продукції, а не пересуваючись по всій Україні після відмови у обласному органі сертифікації за місцем знаходження. Такий підхід повинен підвищити якість проведення процедури сертифікації, виключити корумпованість процедури отримання сертифікату відповідності.

3. Видача документів придатності продукції до споживання. В чинному законодавстві передбачено кілька видів цих документів та порядок їх видання.

3.1. Декларація виробника щодо безпеки харчових продуктів засвідчує відповідність харчових продуктів вимогам, визначеним у декларації за умови, що вимоги, встановлені виробником, виконуються протягом подальших дій. Виробник, що видає декларацію виробника, повинен мати документальні докази дійсності його декларації згідно ч. 3,4, п.5 ч.6 ст.20, ст.21 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів».

3.2. Свідоцтво про якість передбачено в ст.1, 8 Закону України «Про рибу інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них», видається при введенні продукції в обіг, чим засвідчує відповідність продукції вимогам чинного законодавства, ст. 53,54 Закону України «Про безпечність та якість сільськогосподарської продукції»

3. Ветеринарні документи:

а) ветеринарна довідка – видається на кожну партію (тушу) продовольчої сировини та харчових продуктів тваринного походження щодо їх ветеринарно-санітарної якості та безпеки, призначену для реалізації в межах адміністративного району України. Регулюється ст.1, п.3 ч.2 ст.32 Закону України «Про ветеринарну медицину»;

б) ветеринарна картка та ветеринарно-санітарний паспорт на тварину – п.3 ч.2 та ч.4 ст.32, Закону України «Про ветеринарну медицину». Проте ці норми тільки допускають можливість видачі ветеринарних картки та паспорта на тварину, не пояснюючи коли, в яких випадках і ким це здійснюється.

в) ветеринарне свідоцтво - видається на кожну партію (тушу) продовольчої сировини та харчових продуктів тваринного походження щодо їх ветеринарно-санітарної якості та безпеки, призначену для реалізації в межах України. Регулюється ст.1, п.2 ч.2 ст.32 Закону України «Про ветеринарну медицину»;

г) ветеринарний сертифікат – видається на кожну партію (тушу) продовольчої сировини та харчових продуктів тваринного походження, призначену для експорту. Регулюється п.11 ч.2 ст.11, п.1 ч.2 ст.32, п.2 ч.1 та п.2 ч.2 ст.87, ст.90, 95, Закону України «Про ветеринарну медицину», ст.9, 10 Закону

України «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них», ст.1 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів».

Видача усіх ветеринарних документів згідно п.10 ч.7 ст.7, ч.1, 3, 7, 8, ст.32, Закону України «Про ветеринарну медицину» та п.8, 12 ст.7 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» покладено на державні установи ветмедицини.

Своєрідним візуальним способом підтвердження якості та безпеки продукції виступає згідно п.2 ч.2 ст.11, ч.8, 13, 14 ст.33, ч.4 ст.35 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» нанесення ветеринарним інспектором позначки придатності для споживання людиною на туші тварин або їх частини, одиницю упаковки або контейнер з необробленими харчовими продуктами тваринного походження, поєднане із видачею відповідного ветеринарного документа. На противагу цій процедурі передбачно також нанесення ветеринарним інспектором насічки на непридатну для споживання тушу тварини (ч.4.5 ст.35, ч.3-6ст.37 цього Закону).

3.3. Фітосанітарний і карантинний сертифікати та карантинний дозвіл на імпорт – це дозвіл, що видається державними органами з карантину і захисту рослин країни-експортера на підтвердження того, що підкарантинні матеріали відповідають вимогам безпеки щодо хвороб, які можуть міститись у такій продукції. Порядок оформлення фітосанітарного та карантинного сертифікатів здійснюються на підставі ст.29 та ст.46 Закону України «Про карантин рослин», п. 20-29 Порядку проведення огляду, обстеження, аналізу, фумігації (зnezараження) та інспектування (оформлення фітосанітарного та карантинного сертифікатів) об'єктів регулювання у сфері карантину рослин п. 1.2., 4, п.4.28-4.30, 4.41, 5.3-5.5. 5.14, 5.18, 5.21-5.23, 5.26 Фітосанітарних правил ввезення з-за кордону, перевезення в межах країни, транзиту, експорту, порядку переробки та реалізації підкарантинних матеріалів. Карантинний дозвіл на імпорт і транзит підкарантинних об'єктів через територію України регулюється Порядком оформлення карантинного дозволу [307], п.2.1.1., 2.8, 2.1.18, 3.2., 3.3. п.6.2-6.3 Фітосанітарних правил ввезення з-за кордону, перевезення в межах країни, транзиту, експорту, порядку переробки та реалізації підкарантинних матеріалів та видається Голодержжкарантином. Порядок видачі карантинного дозволу на імпорт та порядок фітосанітарного контролю на кордоні закріплено у ст. 37 Закону України «Про карантин рослин», Правилах фітосанітарного контролю на державному кордоні України від 25 вересня 1996 року [308].

3.4. Проведення державної експертизи та одержання її висновків ( в тому числі висновок державної санітарно-епідеміологічної експертизи (гігієнічний сертифікат)). Регулюється нормами розділу VI Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Законом України «Про екологічну експертизу»[309], ст.13 Закону України «Про карантин рослин», ст.1, п.11 ч.7 ст.7, п.6-7 ст.17, ч.4 ст.63, Закону України «Про ветеринарну медицину», ст.9, 18 Закону України „Про безпечність та якість харчових продуктів”. Позитивним результатом експертизи в цій сфері є висновок державної санітарно-епідеміологічної експертизи (гігієнічний сертифікат). Відповідно до ст.16 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» суб'єкти можуть ввозити з-за кордону сировину, продукцію і реалізовувати чи використовувати їх в Україні лише за наявності

даних щодо безпеки для здоров'я населення. У разі відсутності таких даних реалізація чи використання ввезеної продукції дозволяється тільки після отримання позитивного висновку державної санітарно-гігієнічної експертизи, яку проводять спеціально створені комісії Держсанепідемслужби [310]. Документи, що подаються на санітарно-гігієнічну експертизу, перераховані в додатку №2 до наказу МОЗ «Про затвердження Тимчасового порядку проведення державної санітарно-гігієнічної експертизи» від 9 жовтня 2000 року [311]. Висновок державної санітарно-епідеміологічної експертизи затверджується відповідним головним санітарним лікарем і є обов'язковим для виконання власником продукції.

4. Етикетування та маркування – п.1 ч.2 ст.10, п.1 ч.7 ст.12, ст.38 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів». Ст.38 цього Закону зазначає, що текст етикетки включає назву продукту, склад, поживні цінності, строк придатності, номер партії, відомості про виробника, символи, затверджені національними чи міжнародними органами стандартизації та інші, проте не згадує про зазначення контрольного ідентифікаційного номеру суб'єкта виробництва, що передбачено цим Законом. На даний час в законодавстві України немає нормативно-правового акта, який би регулював питання маркування продукції. До Верховної Ради України внесено Проект Закону про ідентифікацію та реєстрацію тварин і маркування продукції тваринного походження № 7057 від 8 лютого 2005 року [312], але він знаходиться на доопрацюванні. На нашу думку, питання маркування сільськогосподарської продукції слід врегулювати окремим підрозділом проекту Закону України „Про економіко-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції”.

5. Огляд на державному кордоні - ст.16 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», ст.43-50 Закону України «Про безпечність та якість сільськогосподарської продукції», ст. 81, 87-89 Закону України «Про ветеринарну медицину», ст.38-41 Закону України «Про карантин рослин», п.3-5 Положення про регіональну службу державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті Державного департаменту ветеринарної медицини [313].

### **7.3. Приписи, які регламентують порядок поводження з небезпечною сільськогосподарською продукцією**

Безпека сільськогосподарської продукції, зокрема продукції рослинництва повинна забезпечуватись ще на етапі підготовки до посівних робіт. Чинне законодавство у п.2.8 Положення про Українську державну насінневу інспекцію, затвердженого Наказом Мінагрополітики від 23 березня 2004 року № 97, передбачає забезпечення контролю за знищенням насіння сільськогосподарських рослин, визнаного непридатним для використання на продовольчі та кормові цілі. Також питання поводження з небезпечною сільськогосподарською продукцією передбачені в п.7 ст.12, п.7, 8 ст.35, п.2, 6 ст.36, ст.51,52 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів», п.6 ст.44, п.3 ст.57 Закону України «Про ветеринарну медицину», ст. 7. Закону України «Про молоко та молочні продукти», ст.6 Закону України «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них», ст.15 Закону України «Про пестициди і агрохімікати», п.16 Тимчасового порядку ввезення, державного випробування, реєстрації та використання трансгенних сортів рослин в Україні, п.17 Закону України «Про державну

систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» та іншими нормативно-правовими актами. Варто зазначити, що основною ідеєю поводження з небезпечною продукцією, закріпленою в цих нормах, є дві можливості її використання після визнання небезпечною – переробка, або знезараження і використання не для харчових цілей (якщо ризик від такої продукції низький), або утилізація чи знищення, якщо небезпечність продукції становить високий ризик для здоров'я громадян. Ця ідея отримала логічне закріплення і в спеціальних Законі України «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» від 14 січня 2000 року, Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження загальних вимог до здійснення, переробки, утилізації, знищення або подальшого використання вилученої з обігу неякісної та небезпечної продукції» від 24 січня 2001 року № 50 [314], та наказі Мінагрополітики „Про затвердження Порядку знищення насіння сільськогосподарських рослин, яке безпосередньо не може бути використане на продовольчі та кормові цілі” від 14 травня 2003 року № 132 [315], які регулюють порядок вилучення небезпечної продукції з обігу, контрольні, організаційно-координаційні повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у цій сфері, порядок, умови та правила переробки, утилізації, знищення або подальшого використання вилученої небезпечної продукції та інші питання. Варто зазначити, що в чинному законодавстві з цього приводу спостерігається деяке дублювання, наприклад, у п.12 Правил роздрібної торгівлі на ринках від 11 липня 2003 року, проте останні ще й доповнюють перелік небезпечної продукції, додаючи фальсифіковану, безхазяйну, контрабандну харчову продукцію, таку, що не підлягає ідентифікації, з вираженими ознаками псування чи пошкодження.

#### **7.4. Приписи, які регламентують здійснення заходів примусового впливу до порушників**

Юридична відповідальність отримала в науці екологічного права та дисертаційній літературі останніх років значну теоретичну характеристику [316], [12, с. 606-618], [317, с.11-13], [318], [319, с.109-111], [320, с. 437-438], [321] та не потребує додаткового розгляду в межах цієї роботи. Зазначимо, що юридична відповідальність за екологічні правопорушення в цілому – це застосування передбачених законом заходів впливу до порушників законодавства про охорону довкілля. Це визначення в загальному актуально і для відповідальності у сфері виробництва та реалізації екологічно безпечної сільськогосподарської продукції. Згідно характеру санкції, що лежить в основі відповідальності, остання поділяється на кримінальну, дисциплінарну, цивільно-правову та адміністративну [12, с.607]. Варто погодитись із М.М. Бринчуком, який визначає, що функціями юридичної відповідальності є стимулююча, компенсаційна, превентивна, каральна, яка полягає у покаранні особи, винної у вчиненні екологічного правопорушення [322, с.475-476]. Функції та види відповідальності у сфері екологічної безпеки сільськогосподарської продукції регулюються правовими нормами, які містяться в багатьох нормативно-правових актах: розділ XI Закону України «Про навколишнє природне середовище» визначає види та перелік порушень у сфері охорони НПС, з них екологічної безпеки сільськогосподарської продукції можуть стосуватись визначені в підпунктах а, б, в, г, д, і, ї, й, л, м

ст.68 цього Закону, а також закріплені в ст.68 принципи еколого-правової відповідальності: порушник (забруднювач) платить, застосування відповідальності не звільняє від компенсації шкоди та інші. Ст.59 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» безпосередньо не містить переліку правопорушень та передбаченої за них відповідальності у сфері якості та безпеки продуктів харчування, відсилаючи до спеціального законодавства, проте в інших статтях Закону знаходимо регулювання цього питання. Також в загальних рисах визнають необхідність порушників нести юридичну відповідальність П.1 ст.12 Закону України «Про дитяче харчування», п.2 ст.14 Закону України «Про ветеринарну медицину», ст.35 Закону України «Про насіння і садивний матеріал». Окремі закони у сфері безпеки сільськогосподарської продукції містять переліки правопорушень, за які застосовується юридична відповідальність: 1) Ст.47 Закону України «Про карантин рослин», яка вміщує не вичерпний перелік порушень у сфері карантину рослин, зокрема, поширенні карантинних організмів, порушення вимог фітосанітарних заходів, невиконання законних розпоряджень державного інспектора чи інших посадових осіб у сфері карантину рослин; 2) Ст.20 Закону України «Про пестициди і агрохімікати», яка також встановлює загальні види юридичної відповідальності та перелік порушень законодавства про пестициди і агрохімікати (приховування або перекручування інформації в цій сфері, недотриманні вимог стандартів, інших вимог; порушенні регламентів, санітарних норм транспортування, зберігання, торгівлі, застосування пестицидів; забруднення пестицидами понад гранично допустимі рівні сільськогосподарської сировини, кормів, харчових продуктів, ґрунту, води, повітря; використання незареєстрованих або завідомо фальсифікованих пестицидів і агрохімікатів та інші); 3) Ст.22 Закону України «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» та ст. 18 Закону України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів». 4). Ст.21 Закону України «Про захист рослин» - поширення шкідливих організмів внаслідок порушення технології вирощування сільськогосподарських рослин та інші. 5). Ст.63 Закону України «Про тваринний світ» також містить перелік правопорушень в галузі охорони, відтворення і використання тваринного світу, з яких об'єктом мають відносини по забезпеченні екологічної безпеки сільськогосподарської продукції тільки порушенні правил зберігання, транспортування, застосування засобів захисту рослин, стимуляторів їх росту, мінеральних добрив та інших речовин (препаратів), самовільному або з порушенням установленого законодавством порядку переселення, акліматизації та схрещуванні тварин, а також виведенні і використанні генетично змінених організмів, невжитті заходів щодо запобігання загибелі тварин, погіршенню середовища їх існування та ліквідації негативного впливу на тваринний світ. 6). Розділ V Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» найбільш повно із досліджуваних законів регулює юридичну відповідальність взагалі, з конкретизацією до сфери свого регулювання.

Каральна функція реалізується в застосуванні адміністративної, цивільної кримінальної та дисциплінарної відповідальності за порушення вимог безпеки сільськогосподарської продукції. На підставі загального

визначення адміністративного правопорушення [323, с.68-71], можна класифікувати перелік правопорушень, які посягають на суспільні відносини у сфері забезпечення якості та безпеки сільськогосподарської продукції, які закріплює Кодекс України про адміністративні правопорушення (КпАП) наступним чином: порушення: 1) порядку стандартизації та сертифікації продукції – (ст.ст.82-2,167, 169, 170, 170-1, 172-1 КпАП); 2) порядку виробництва та реалізації продукції (ст.ст. 42-1, 42-2, 42-3, 159, 160); 3) фітосанітарних, санітарних та ветеринарних норм і правил (ст.42, 105, ст.107, 90-1); 4) виробництва продукції рослинництва: (ст.83-1, 104-1); 5) порядку використання та охорони земель як основного засобу виробництва сільськогосподарської продукції (ст.52, 53, 83, 82, 82-4); 6) доступу та надання екологічної інформації – (ст.82-3, 91-4 КпАП); 7) забезпечення вимог загальної екологічної безпеки – (ст.91-1, 46-1, 95 КпАП; 8) невиконання законних розпоряджень посадових осіб уповноважених державних органів (ст.188-5, 188-9, 188-11, 188-12) [324].

Як бачимо із проведеної нами вище класифікації адміністративних проступків у сфері екологічної безпеки сільськогосподарської продукції, незаслужено мала увага приділена в КпАП України регулюванню адміністративної відповідальності за порушення ветеринарного законодавства. Частково це пояснюється тим, що дане питання врегульовано в межах п.1 ст.104, 105 Закону України «Про ветеринарну медицину», в якій встановлено штраф за правопорушення в галузі ветеринарної медицини, підп. 12 п.1 ст.13; п.5 ст.16, Закону України «Про ветеринарну медицину» - право інспекторів накладати адміністративні стягнення, відповідальність за образу інспектора, аналогічне право в ст.10 та 11 Закону України «Про карантин рослин», ст.17 Закону України «Про пестициди і агрохімікати» [325, с.170]. Ст.23 Закону України «Про захист прав споживачів» визначає серед порушень законодавства у цій сфері відмову споживачу в реалізації його прав ч.1 ст.8 і ч.3 ст.10 цього закону, виготовлення або реалізацію продукції, що не відповідає вимогам нормативних документів, продукції, яка підлягає обов'язковій сертифікації але не сертифікована. При визначенні розміру штрафу за виготовлення або реалізацію небезпечної для життя чи здоров'я споживачів та для довкілля продукції одразу відчувається різниця в розмірі з іншими штрафами цієї статті – 300% вартості товару але не менше 25 неоподатковуваних мінімумів (НМ) доходів громадян, а для громадян, які не ведуть обов'язковий облік доходів і витрат (тобто дрібних сільськогосподарських підприємців, яких в сільському господарстві більшість) – 50 НМ доходів громадян. При визначенні розміру штрафу реалізацію продукції, забороненої відповідним державним органом для виготовлення та реалізації передбачено ще більший штраф – 500% вартості партії товару або 100 НМ доходів громадян, за реалізацію небезпечного товару (в тому числі – пестицидів) – 100% вартості партії товару та не менше 20 НМ доходів громадян. Позитивним є також те, що в цьому Законі закріплено конкретну штрафну санкцію за створення перешкод службовим особам спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів та структурного підрозділу з питань захисту прав споживачів органу місцевого самоврядування у проведенні перевірки якості продукції, невиконання або несвоєчасне виконання припису посадових осіб. Ст.16 Закону України «Про захист рослин» передбачає можливість

застосування штрафів за порушення вимог цього закону головним державним інспектором захисту рослин, чи його заступником та інспекторами захисту рослин. Якщо врахувати, що у ст.21 цей Закон дає ще й перелік правопорушень, то можна сказати, що у сфері захисту рослин законом створено основу для ефективного застосування юридичної відповідальності у сфері захисту рослин, особливо в поєднанні з нормою ст.40 Закону України «Про рослинний світ». Ч.3 ст.23 Закону України «Про захист прав споживачів» визначає порядок застосування державного примусу при невиконанні рішень компетентних органів суб'єктами господарювання. Ст.21 Закону України «Про молоко та молочні продукти» - штрафи за відсутності атестата виробництва або порушення поводження з відходами виробництва або умов показників (щодо якості, безпеки чи технології) передбачено фінансові санкції у розмірі 100% вартості реалізованої продукції. Ст.46-47 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя» також встановлюють розміри та порядок стягнення штрафних санкцій за порушення санітарного законодавства чи невиконання приписів посадових осіб у цій сфері, за реалізацію продукції, забороненої відповідними органами до продажу та за випуск і реалізацію небезпечної продукції (в тому числі імпортової) передбачено штраф у розмірі 100% вартості реалізованої продукції, а за ухилення від пред'явлення випущеної продукції для контролю – 25% вартості випущеної продукції. Проте варто зауважити, що недотримання правил громадського порядку – тиші при виробництві карається значно суворіше – штрафом до 450% НМ доходів громадян, а при подальшому порушенні після застосування штрафу – 100% вартості виробленої чи реалізованої продукції. Так, громадський порядок, безумовно, важливий, але громадське здоров'я також. Незважаючи на деякі позитивні зміни в регулюванні адміністративно-правової відповідальності в екологічній сфері, в тому числі і безпеки сільськогосподарської продукції [326], мізерні розміри штрафів ще передбачені, наприклад, ст. 107 КпАП України. Варто погодитись із позиціями В.В. Костицького, що в даний час ми стоїмо перед фактом гострої необхідності кодифікації адміністративного законодавства в галузі охорони довкілля, оскільки інститут адміністративної відповідальності тут перестав бути важелем впливу в галузі охорони довкілля [12, с. 608], Рябець К.А, яка зазначає, що недосконалість законодавства про адміністративну відповідальність у галузях охорони НПС та раціонального природокористування є незаперечною [327, с. 12], а також Куян І.А., яка вважає, що адміністративні стягнення не виконують своєї функції і підлягають вдосконаленню та пропонує збільшення розмірів штрафів для юридичних осіб-порушників [328, с. 8]. Як слушно стверджує ряд авторів, переважна більшість проблем екології породжені економікою, а отже, вирішуються економічними способами, метою яких є стимулювання зацікавленості підприємців у дотриманні вимог екологічних законів, зробити природоохоронну діяльність економічно вигідною, а також посилити економічну відповідальність за екологічні правопорушення, зменшити розмір державних видатків на охорону НПС та компенсаційних виплат, перекидаючи значну їх частину на природокористувачів [329, с. 254-255]. Очевидно, що адміністративна відповідальність у цій сфері так і буде недієздатною, якщо не провести реформування системи та розмірів штрафів за дані проступки, встановити більш високі розміри штрафів за повторне та систематичне

порушення вимог у сфері безпеки сільськогосподарської продукції. Можна сказати, що ці твердження частково взяті до уваги в проекті Закону України «Про загальну безпеку продукції» № 7562 [330], який містить регулювання відповідальності за порушення законодавства про загальну безпеку продукції. Система штрафів тут побудована на повній вартості продукції та стягненні певного відсотка від неї – наприклад, виробник, який на порушення вимог ч.1.ст4. даного законопроекту не подав належної інформації про продукцію, розміщену на ринку, накладається штраф у розмірі 10% вартості продукції, на яку не подано інформацію, але не менше 60 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а у разі повторного порушення вимог ч.1ст.4 цього Закону протягом року — у розмірі 20% від вартості продукції на яку не подано інформацію, але не менше 120 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Але варто також продовжувати реформування адміністративно-правової відповідальності у сфері забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції шляхом збільшення розмірів штрафів за правопорушення.

Превентивна функція відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки сільськогосподарської продукції – підп.9,10 п.1. ст.10; підп.1-6 п.2 ст.10; п.7 ст.23; п.1, 2, 6 ст.25; п.11 ст.33; п.7-8 ст.35; п.5 ст.51 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів»; підп.6 п.1 ст.13 Закону України «Про ветеринарну медицину», ст.7, 8, 10, 19 Закону України «Про захист рослин», ст.42 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», які передбачають постанови чи приписи уповноважених осіб про припинення виробництва чи обігу небезпечної продукції та інші.

Дисциплінарна відповідальність врегульована п.2 ст.13 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» та ст.45 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення». Ст.5 Закону України «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції» визначає факт відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади або місцевого самоврядування за рішення, що суперечать цій статті.

Компенсаційна функція є основною при застосуванні цивільної відповідальності за порушення вимог безпеки сільськогосподарської продукції. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» у ст.69 закріплює особливості застосування цивільної відповідальності у сфері охорони довкілля в цілому, а п.7,8 ст.19, підп.11 п.7 ст.20 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» конкретизує її відповідно до безпеки харчової продукції. Також обов'язкова компенсація заподіяної шкоди закріплена в п.2 ст.12 Закону України «Про дитяче харчування», п. 2 ст.104, п.3 ст.14, п.1 ст.49 Закону України «Про ветеринарну медицину», ст.12 Закону України «Про карантин рослин», ст.16, 18, 19 Закону України «Про захист рослин». Згідно до ст.69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», шкода заподіяна порушенням законодавства про охорону НПС, підлягає компенсації в повному обсязі. Екологічні збитки відшкодовуються також незалежно від застосування інших видів юридичної відповідальності.»[12, с.607]. Такої ж думки і Л.П. Решетник [331, с. 12].

Крім того, особливістю цього виду відповідальності є обов'язок власників джерел підвищеної екологічної небезпеки компенсувати заподіяну



особам шкоду, якщо не доведуть, що шкода виникла внаслідок стихійних природних явищ чи навмисних дій потерпілих (ч.3 ст.69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та ч.5 ст.1187 ЦК України). Варто зазначити, що у сфері забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції цей обов'язок деталізується в нормах ст. 1187 та 1188 Цивільного Кодексу України [332], в яких зазначено, що діяльність, пов'язана з використанням, зберіганням хімічних, радіоактивних та інших небезпечних речовин, є джерелом підвищеної небезпеки та відшкодовується власником джерела підвищеної небезпеки, в тому числі і особою, яка неправомірно заволоділа джерелом підвищеної небезпеки, завдала шкоди цією діяльністю, відшкодовує заподіяну шкоду на загальних підставах. Ст.1188 ЦК України також справедливо встановлює умови відшкодування шкоди, завданої внаслідок взаємодії кількох джерел підвищеної небезпеки. Ці положення ЦК України знайшли своє відображення в чинному законодавстві України у ст. 72-76, 81 Закону України «Про ядерну та радіаційну безпеку», ст.20 Закону України «Про пестициди і агрохімікати», ст.29 Закону України «Про поводження з радіоактивними відходами». На нашу думку, Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» також повинен в складі існуючої ст.18 містити норму про відшкодування шкоди, завданої недбалим поводженням або незаконним вивільненням ГМО в навколишнє середовище, якими заподіяно шкоду здоров'ю чи життю людини, а також навколишньому середовищу, проте цей Закон такої норми не закріплює, незважаючи на те, що діяльність з ГМО згідно ст.12 цього Закону, підлягає ліцензуванню, отже віднесена до екологічно небезпечної.

Нові положення щодо відшкодування шкоди, заподіяної в результаті аварії на ЧАЕС, радіаційного забруднення містить проект Чорнобильського Кодексу України № 9254, зареєстрований 20 березня 2006 року [333]. Зокрема статті 16, 17, 26-28 даного проекту встановлюють необхідність відшкодування шкоди громадянам, які постраждали внаслідок порушення вимог радіаційної, екологічної безпеки, суб'єктивного права на екологічну безпеку та ін.; ст.620 - встановлення компенсації за вартість сільськогосподарських тварин, що підлягають вимушеному забою з причини підвищеного радіоактивного забруднення, яка відшкодовується органами державного страхування в повному розмірі за страховими документами, та незастрахованих сільськогосподарських тварин за затвердженими Кабінетом Міністрів України розцінками. В главі 84 введено обов'язкове страхування цивільної відповідальності за ядерну шкоду, відшкодування шкоди, заподіяної у сфері подолання наслідків Чорнобильської або іншої екологічної катастрофи та моральної шкоди. Проте варто погодитись із думкою В.В. Власенко про відсутність на даний час жодного роз'яснення Верховного Суду України щодо практики застосування діючого законодавства з питань застосування відповідальності за заподіяння шкоди внаслідок порушення права громадян на безпечне НПС. Що стосується питання про межі відповідальності, то як правило, йдеться про відшкодування заподіяної здоров'ю шкоди та моральної шкоди [334, с.48]

В науці екологічного права кримінальній відповідальності за екологічні злочини приділено досить значну увагу [335-337] та [338, с. 347-

350]. Як слушно стверджують Семчик В.І., П.Ф.Кулинич, О.О. Погрібний, Т.П. Проценко, В.А. Сонюк, О.А. Поліводський, А.І. Берлач, загальний стан аграрної галузі залишається досить криміналізованим із переважаючою часткою економічних злочинів [339, с. 229-230, 237]. Проте злочини у сфері екологічної безпеки сільськогосподарської продукції теж не є рідкістю. Злочин у сфері забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції можна визначити як передбачене кримінальним законом і заборонене ним під загрозою покарання винне, суспільно небезпечне, протиправне діяння, яке прямо чи побічно посягає на екологічну безпеку сільськогосподарської продукції чим створює загрозу для життя та здоров'я громадян або завдає їм реальної шкоди.

Кримінальна відповідальність за порушення вимог екологічної безпеки сільськогосподарської продукції передбачена в ст. 236-239, 247, 251, 253, 254, 274, 327 Кримінального Кодексу України (КК України) [ 340, с.588, 595, 596, 598, 615, 624, 628, 629, 631, 663]. Проте із перерахованих складів злочинів, безпосереднє відношення до забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції мають тільки забруднення або псування земель порушення законодавства про захист рослин порушення ветеринарних правил, заготівля, переробка або збут радіоактивно забруднених продуктів харчування чи іншої продукції, а інші побічно спрямовані на захист безпеки цієї продукції та мають об'єктом суспільні відносини у сфері раціонального природокористування. Варто зазначити, що загальним об'єктом злочинів у сфері екологічної безпеки сільськогосподарської продукції є суспільні відносини у сфері раціонального природокористування, правильного використання небезпечних хімічних, радіоактивних речовин чи біологічних організмів та відходів, а безпосереднім об'єктом злочинів у сфері екологічної безпеки сільськогосподарської продукції є суспільні відносини щодо у сфері забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції, які спрямовані на збереження життя та здоров'я громадян. Предметом цих злочинів є сільськогосподарська продукція, продукти харчування, тваринні корми, премікси, ветеринарні перпарати, генетично модифіковані організми. Суб'єктами цих злочинів є повнолітні осудні громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства, які безпосередньо займаються виробництвом, зберіганням, транспортуванням та реалізацією сільськогосподарської продукції, керівники сільськогосподарських підприємств, службові особи органів державної влади та місцевого самоврядування. Об'єктивна сторона злочинів у сфері безпеки сільськогосподарської продукції виражається у дії та бездіяльності винних осіб, суб'єктивна сторона характеризується умисною або необережною формою вини. Мотиви і мета даних злочинів значення для кваліфікації не мають. Мотивами даних злочинів може бути корислива зацікавленість в економії коштів, небажання зазнати фінансових втрат через те, що сільськогосподарська продукція є небезпечною або вироблена із порушенням встановлених законодавством вимог, байдужість до настання негативних наслідків, шкідливого впливу на здоров'я іншої людини. Злочини в цій сфері передбачають настання тяжких наслідків - створення небезпеки для життя та здоров'я людей, спричинення їх захворювань, масові отруєння, поширення епідемій, епізоотій і інші. Обов'язковим для кваліфікації даних злочинів є

встановлення причинного зв'язку між діями винних осіб та злочинним результатом – загибеллю чи захворюванням людей, забрудненням довкілля.

Варто погодитись з думкою О. Литвина, який вважає, що окремі норми розділу VIII та XIII КК України пов'язані між собою та пропонує виділити в окремий розділ КК України 24 склади злочинів проти екологічної безпеки, об'єднавши склади злочинів із розділу VIII та XIII, конкретизувати хімічні та біологічні речовини, від яких може виходити забруднення, списки мікробіологічних і інших біологічних агентів, до ст. 236-244, 251-253, навести поняття екологічної безпеки, наслідків екологічного забруднення, радіаційного стану, шкідливої для життя і здоров'я людини сировини та впливів і інші [341, с. 24-25]. Це сприятиме безпомилковому віднесенню тих або інших речовин до необхідної групи, усуне непроінформованість слідчих та судових працівників, а також застереже від неправильної кваліфікації дій винних осіб і відмежує одні предмети від інших. Від цього буде також залежати строк покарання – за вчинення конкретного злочину і за настання конкретних шкідливих наслідків. Незважаючи на те, що окремі автори обґрунтовують необхідність доцільності встановлення не кримінальної, а адміністративної чи фінансової відповідальності в сфері випуску або реалізації недоброякісної продукції, на нашу думку, слід розширити перелік складів злочинів у сфері безпеки сільськогосподарської продукції та встановити кримінальну відповідальність за такі неправомірні дії у цій сфері, які спричинили чи могли спричинити значні та особливо значні негативні наслідки. Зокрема до таких складів злочинів можна віднести порушення вимог законодавства України про заборону використання в сільському господарстві України та виробництві продуктів харчування генетично модифікованих організмів чи частин генетично модифікованих організмів та інші.

В контексті вищесказаного вважаємо доцільним пропонувати для прийняття розроблений нами законопроект «Про економіко-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції (ЗЕБСП)» із наступною структурою:

Розділ 1. Загальні положення (визначення якості та безпеки сільськогосподарської продукції, конкретизовані вимоги до якості та безпеки такої продукції, законодавство про екологічну безпеку сільськогосподарської продукції).

Розділ 2. Пріоритети державного управління у сфері ЗЕБСП.

Розділ 3. Система органів управління та контроль у сфері ЗЕБСП (всі органи, перелічені в п.2.1 роботи та їх функції стосовно екологічної безпеки сільськогосподарської продукції).

3.1. Органи державного управління у сфері ЗЕБСП та його функції.

3.2. Виробниче управління у сфері ЗЕБСП.

3.3. Роль регіонального управління у сфері ЗЕБСП (підвищення ролі місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення безпеки сільськогосподарської продукції).

3.4. Участь громадськості в ЗЕБСП (шляхом створення органу державно-виробничо-громадського контролю – Національного агентства із забезпечення якості та безпеки сільськогосподарської продукції).

Розділ 4. Основні заходи ЗЕБСП (прямі та непрямі, відповідно до проаналізованих в п.6, 7.1, 7.2, 7.3 цього підрозділу).

Розділ 5. Впровадження в Україні міжнародної системи управління якістю та безпекою продукції НАССР (суть та принципи системи НАССР, акредитація спеціалістів у цій сфері, дорадча діяльність для ознайомлення та популяризації переходу на принципи контролю усіх критичних контрольних точок на виробництві).

Розділ 6. Права та обов'язки виробників та споживачів сільськогосподарської продукції.

Розділ 7. Економіко-правове стимулювання виробництва екологічно безпечної (чистої) продукції (загальні функції фінансування забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції та першочергове стимулювання розвитку села, відновлення аграрної сфери виробництва, впровадження технологій органічного сільського господарства, побудова системи економічних стимуляторів розвитку виробництва екологічно безпечної продукції (інструментів адміністративного, фінансово-кредитного та ринкового регулювання – пільгове оподаткування виробників цієї продукції, додаткове оподаткування небезпечних виробництв, встановлення градації екологічних цін на екологічно чисту та звичайну продукцію, пільгове кредитування сільськогосподарських товаровиробників, пільгова реклама їх продукції, створення Фонду фінансування та підтримки виробництва екологічно безпечної сільськогосподарської продукції).

Розділ 8. Відповідальність за порушення вимог у процесі виробництва та реалізації сільськогосподарської продукції (відповідно до пункту 7.4. підрозділу 3.1. роботи).

Розділ 9. Міжнародне співробітництво у сфері ЗЕБСП (порядок та черговість гармонізації ветеринарного, фітосанітарного та частково санітарного законодавства ЄС, пришвидшення робіт з гармонізації в зв'язку із зміною спеціального законодавства ЄС у сфері екологічної безпеки сільськогосподарської продукції).

Сама ідея розробки та прийняття законопроекту, який би регулював виробництво екологічно безпечної сільськогосподарської продукції не є новою. Причому структура пропонуваного законопроекту була досить схожою у Ковальчук Т.Г. та Ярандайкіна Р.С., у Меженської С.І. та Волкової Г.І. – практично ідентичною до Р.С.Ярандайкіна. Проте форма, змістове наповнення зовсім інші.

## **2.2. Еколого-економічний зміст економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції**

В чинному законодавстві України економічний механізм забезпечення безпеки сільськогосподарської продукції окремо не розроблений і не закріплений, в цій сфері на даний час діють норми розділу Х Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та ст. 16-20 Закону України «Про молоко та молокопродукти» у сфері виробництва молочної продукції. Вважаємо доцільним при аналізі вищеназваних норм розділити їх, як пропонує С.В. Кузнєцова, на норми, що регулюють фінансове забезпечення та норми, які регулюють фінансове стимулювання охорони навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції [96, с.8-9]. Ст. 41 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» перелічує види економічних заходів у цій сфері. Статті 43-45 передбачають збори у сфері

природокористування та безпосереднього відношення до теми роботи не мають. Також передбаченими в ст. 49 Закону України заходами економічного механізму охорони НПС є екологічне страхування та екологічний аудит. Ст.42 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» розкриває механізм фінансування природоохоронних заходів в Україні, яке здійснюється за рахунок Держбюджету, місцевих бюджетів, коштів підприємств, установ та організацій, фондів охорони НПС, добровільних внесків та інших коштів. Формування та розподіл бюджетних коштів місцевих бюджетів, в тому числі і на охорону НПС, визначаються главою 12 Бюджетного Кодексу України [343], а розмір щорічного фінансування окремих заходів – відповідними законами України «Про державний бюджет України».

Вагомим інструментом адміністративного регулювання виробничої сфери є податки [344, 56]. В Україні обов'язкові податки в екологічній сфері визначені Податковим Кодексом України [345]. Варто зазначити, що серед місцевих податків, закріплених у ст.10 цього Кодексу, немає жодного екологічного податку. Ефективна податкова політика має визначатися відповідністю структури податків рівню розвитку сільськогосподарської галузі, а також враховувати його закономірності. Податкова система, запроваджена в аграрному секторі, не сприяє покращенню їх фінансового стану: це обумовлено низкою вад і протиріч фіксованого сільськогосподарського податку, які аналізує С.Д. Олійник [346,с.17].

В сфері забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції варто було б передбачити умови пільгового оподаткування для виробників екологічно безпечної та органічної сільськогосподарської продукції із покладенням додаткового податкового навантаження у розмірі 0,1 % на виробників, які здійснюють виробництво за застарілими технологіями, мали зафіксовані випадки порушення вимог безпеки сільськогосподарської продукції при її виробництві тощо та на власників екологічно небезпечних підприємств.

Варто зазначити, що в системі регулювання суспільних відносин в галузі охорони навколишнього природного середовища плата за забруднення несе різноманітне навантаження — стимулююче (вплив на інтереси екологічно небезпечних підприємств шляхом зміни економічного тиску на них в залежності від обсягів викидів у навколишнє середовище, зокрема встановлення плати за понад лімітовані викиди (скиди); координаційне (визначення фінансової частки кожного забруднювача в забезпеченні колективних зусиль у галузі охорони навколишнього середовища від забруднення), контролююче (можливість використання цієї плати як засобу реагування на досягнуті підприємствами-забруднювачами результати по охороні навколишнього середовища – зміна (підвищення або повне чи часткове звільнення від плати за забруднення, якщо впроваджуються ефективні технологічні заходи щодо зменшення викидів (скидів) забруднюючих речовин в навколишнє середовище) та компенсаційне (акумулювання платежів в цільових фондах охорони навколишнього природного середовища і забезпечення фінансування заходів, пов'язаних з усуненням впливу негативних наслідків забруднення на екологічну безпеку сільськогосподарської продукції). На нашу думку, впровадження для екологічно небезпечних підприємств обов'язкового щорічного платежу до

Фонду фінансування та підтримки виробництва екологічно безпечної сільськогосподарської продукції позитивно вплинуло б на реалізацію компенсаційної функції плати за забруднення навколишнього середовища.

Роль ринкового регулювання забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції могла б отримати свій вираз в диференціації цін на екологічно брудну, вироблену на підприємствах, які використовують екологічно небезпечні технології чи речовини, і екологічно чисту та органічну продукцію. В чинному законодавстві України відповідного положення немає. Як стверджує Хвесик М.А., у багатьох країнах такий розподіл ціни зменшив забруднення довкілля. Зокрема, аналізуючи досвід екологічної ціни Японії, він зазначає, що екологічна ціна в Японії складає від 10 до 33%, оскільки продукція багатьох галузей економіки є екологічною, і після реалізації продукції за рахунок цих коштів формується спеціальний екологічний фонд, причому 80% цих коштів залишається в регіоні, а 20%-відповідно надходить до держбюджету. Кошти цього фонду використовуються для ліквідації наслідків екологічних катастроф, поліпшення екологічної ситуації та індивідуального стимулювання населення, яке проживає в регіонах екологічного ризику [104, с.88]. Можна частково запозичити цей корисний досвід для забезпечення безпеки сільськогосподарської продукції, особливо в частині надходження більшого відсотку коштів від оподаткування екологічно брудної продукції (встановлення різної екологічної ціни на звичайну, екологічно безпечну та екологічно чисту сільськогосподарську продукцію) в місцеві бюджети і витрачання їх на стимулювання місцевих товаровиробників екологічно безпечної сільськогосподарської продукції. При чому такі кошти повинні делегуватись в розпорядження місцевим відділенням (достатньо тільки обласних структурних одиниць) спеціально створеного Фонду фінансування та підтримки виробництва екологічно безпечної сільськогосподарської продукції (ФПВЕБСП) [347, с.88]. Взагалі діяльність фондів охорони навколишнього природного середовища регулюється ст.47 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». З метою поліпшення фінансування природоохоронних заходів та впровадженню економічного механізму охорони довкілля Постановою Кабінету Міністрів України від 7 травня 1998 року № 634 було створено Державний фонд охорони навколишнього природного середовища [348], до компетенції якого віднесено цільове фінансування заходів з охорони довкілля, в тому числі наукових досліджень з цих питань та заходів, пов'язаних із впровадженням економічного механізму охорони навколишнього природного середовища за рахунок Державного фонду охорони навколишнього природного середовища у складі державного бюджету та інших коштів, визначених на відповідні цілі на безповоротній основі на умовах повернення (на умовах пільгових коротко- і довгострокових коштів) та на умовах здешевлення кредитів комерційних банків (як відшкодування відсотків за кредитами комерційних банків). П.4 Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища в новій редакції від 7 квітня 2006 року не містить конкретного переліку заходів, які фінансуються за рахунок цього фонду. Порядок планування та фінансування природоохоронних заходів Фонду затверджено Наказом Мінекобезпеки [349]. Така невизначеність безумовно проявляється і в результативності роботи цього Фонду, занадто загальною є його

компетенція, відсутній реально діючий правовий механізм акумулювання коштів. Навпаки, Рахункова палата, перевіряючи використання Мінекології коштів Фонду фінансування охорони навколишнього природного середовища у 2000 році, встановила, що фінансування екологічних програм розпочалось невчасно, понад півроку кошти взагалі не використовувались, на рахунках щомісячно заморожувалось 5-6 млн. гривень, і як наслідок близько 14 млн. гривень із 37 млн., що надійшли в 2000 році, так і не було витрачено, а близько 3 млн. гривень використано не за прямим призначенням. Така ж практика мала місце і в 2001 році та не подолана і сьогодні. Результати аудиту Колегії Рахункової палати свідчать про те, що 59,3% коштів Фонду використано з порушенням законодавства. Також ним не забезпечено належної охорони і раціонального використання земельних, мінеральних, рослинних ресурсів, не профінансовано заходи з ядерної та радіаційної безпеки. У 2005 році станом на 1 листопада ситуація ще більше погіршилась, Мінприроди (перейменовано з 15 вересня 2003 року) [350] не забезпечило використання коштів Фонду, незважаючи на надходження 97,1 млн. гривень [349, с. 330-331]. Таким чином, необхідність вдосконалення діяльності Державного фонду охорони навколишнього природного середовища є нагальною та очевидною. Також існує пропозиція створення Національного екологічного фонду [351], яка потребує доопрацювання. На нашу думку, у сфері фінансово-кредитного регулювання екологічної безпеки сільськогосподарської продукції доцільно було б створити при Мінагрополітики Фонд фінансування та підтримки виробництва екологічно безпечної сільськогосподарської продукції (ФПВЕБСП) на підставі відповідного положення, яке б затверджувалось Кабінетом Міністрів України. Пропонуємо, крім діяльності, зазначеної в п. 1, віднести до повноважень даного Фонду надання субсидій, позик, безвідсоткових кредитів для впровадження технологій та процесів виробництва екологічно чистої продукції, випробувань нових продуктів та перспективні наукові дослідження у цій сфері. При цьому у випадку створення Державного інноваційного фонду, яке передбачалось здійснити до 1 січня 2005 року, згідно із статтею 38 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 13 грудня 1991 року [352] віднести до повноважень ФПВЕБСП згідно із ст.7 та п.5 ст.8 Закону України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності» від 16 січня 2003 року № 433-IV «високотехнологічний розвиток сільського господарства і переробної промисловості; засоби захисту рослин і тварин; обладнання для глибокої переробки рослинної та тваринної продукції; сучасні технології зберігання сільськогосподарської продукції; матеріали, технології та обладнання для фасування, пакування і маркування продуктів харчування і напоїв; екологічно чисті харчові продукти та продукти з високими оздоровчими властивостями з овочевих та зернових культур.

Кошти ФПВЕБСП можуть формуватись за рахунок зборів до цього Фонду у вигляді впровадження ставки оподаткування 0,1% від вартості обсягу виробленої сільськогосподарської продукції за певний звітний період. Крім того, кошти даного Фонду можуть акумулюватись із цільових коштів, виділених з Державного бюджету України, коштів від встановленого екологічного податку на забруднену продукцію чи екологічної ціни безпечної продукції, коштів від повернень позик, кредитів, надходжень від сумісної діяльності по впровадженню екологічно безпечних технологій, продуктів та

процесів у сільське господарство України, добровільних внесків юридичних та фізичних осіб та інших надходжень, що не суперечать чинному законодавству України. Розпорядниками коштів, враховуючи негативний досвід Фонду охорони навколишнього природного середовища, де розпорядником виступало Мінекоресурсів, визначити органи місцевого самоврядування (обласні ради), які делегуватимуть дане повноваження місцевим (обласним) відділенням ФПВЕБСП, але зберігатимуть функцію контролю за розподілом цих коштів, а централізований щорічний контроль за діяльністю ФПВЕБСП покласти на Мінагрополітики. Варто зазначити, що Законом України «Про молоко та молочні продукти» в ст.19 передбачено створення Фонду сприяння розвитку ринку молока і молочних продуктів при Мінагрополітики, який створений для поліпшення якості молока і молочних продуктів, їх реклами, підтримки виробників молочної продукції. Також визначено порядок внесків виробників до Фонду у розмірі 0,2 копійки від кілограма проданого молока, які, як свідчить ст.19, є єдиним джерелом фінансування діяльності цього Фонду. Держава не заперечує створення та діяльність таких фондів (ст.47 Закону України «Про охорону навколишнього середовища»), проте на нашу думку, створення та діяльність фондів у сфері виробництва кожного конкретного виду сільськогосподарської продукції повинно бути добровільним та здійснюватись громадськими чи професійними організаціями виробників такого виду продукції зі можливістю періодичного контролю їх діяльності Мінагрополітики. Діяльність цих фондів повинна контролюватись в основному Національним агентством із забезпечення якості та безпеки сільськогосподарської продукції.

Стаття 48 передбачає стимулювання в системі охорони НПС шляхом надання податкових пільг у разі реалізації юридичними чи фізичними особами заходів щодо раціонального природокористування, при переході на маловідхідні, безвідхідні та енергозберігаючі технології, організації виробництва і впровадження очисного обладнання для знешкодження і утилізації відходів, та інших заходів; надання пільгових позичок для реалізації заходів охорони НПС, звільнення від оподаткування фондів охорони НПС, передачі частини коштів фондів охорони НПС юридичним та фізичним особам для зменшення викидів, скидів, шкідливих впливів на НПС. Як бачимо, всі ці заходи призначені для охорони НПС в цілому та не містять конкретизації чи спеціальних норм забезпечення безпеки та екологічної чистоти сільськогосподарської продукції.

Варто зазначити, що в цілому в нинішній системі економічного механізму екологічного регулювання фактично не функціонує механізм кредитування природоохоронних заходів, пільгового оподаткування та цільового заохочення екологоконструктивної діяльності. Не набули необхідного розвитку механізм субсидування екологічної інфраструктури, «зеленої індустрії», ринку екологічних послуг, зокрема, такі механізми, як екологічний аудит, екологічне страхування. В цілому створена в Україні система економічного регулювання та фінансування природоохоронної діяльності перебуває в стадії становлення, причому окремі її підсистеми та елементи мають різні ступені розвинутої та практичної реалізації. На часі – розбудова дієвої, ефективної системи економічного регулювання та фінансування природоохоронної діяльності, міцної фінансової основи екологічної політики [353], а також системи економічних заходів



забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції та впровадження методів ведення органічного сільського господарства. Мова про конкретні заходи створення вітчизняної інфраструктури екологізації сільського господарства, що потребує значних організаційних та методично-правових зусиль з боку державних органів, велась ще в 1999 році [354], а також в науковій літературі [355, с.47]. Адже, наприклад, у Європі, органічне землеробство є одним із найдинамічніших аграрних секторів з темпами річного приросту до 25% [356, с.29]. Торгівля продукцією екологічно узгодженого сільського господарства (органічною) не набула в світі масштабів, для яких використовуються біржі, і буде ще довго носити довірчий характер, в зв'язку з чим вихід на зарубіжні ринки та створення внутрішнього ринку такої продукції потребує спеціальних заходів, в тому числі з боку державних органів, здійснення яких наявними зараз в Україні фахівцями з питань торгівлі уявляється дуже проблематичним. Слід врахувати той факт, що органічні продукти, які постачаються на територію ЄС з третіх країн, можуть виставлятися на продаж у ЄС тільки після проходження процедури еквівалентності тих правил органічного землеробства, які застосовуються в третій країні і враховувати виробництво продуктів харчування, запобігання виникненню хвороб й застосування ветеринарних процедур і забезпечення умов утримання тварин, методи землеробства і питання використання добрив. У 2000 році ЄС запровадив спеціальну емблему для продовольчих товарів, виготовлених із застосуванням органічних технологій, проте її застосування не є обов'язковим. Проте, як показує практика зарубіжних країн, зокрема, Іспанії, споживачі готові сплачувати значно вищу ціну за органічну (екологічно чисту продукцію), проте бажають бачити на ній відповідну емблему-підтвердження [357, с.580]. Також Україні як експортеру продукції до ЄС варто врахувати, що національні органи сертифікації можуть встановлювати правила щодо органічних продуктів у доповнення до гармонізованих правил ЄС, а також положення Постанови ЄС №2092/91 [358], яка детально визначає вимоги щодо сільськогосподарської або харчової продукції та правила ведення органічного сільського господарства, які регулюють також і питання маркування, переробки, інспекції та маркетингу екологічно безпечних (органічних) продуктів, як на території ЄС, так і при імпорті з третіх країн. Для цього в першу чергу державі доцільно було б визначитись стосовно інструментів фінансового оздоровлення галузі, ефективних диверсифікованих процедур кредитного обслуговування села, створення спеціалізованих банківських і альтернативних небанківських кредитних інституцій, механізмів фінансових гарантій повернення сільгоспвиробниками кредитів, страхування фінансових ризиків [359, с. 180-181]. Перехід на господарювання за методами екологічно узгодженого сільського господарства передбачає дворічний період так званої конверсії, коли виконуються всі передбачені стандартами ЄС вимоги, але продукція господарства не набуває статусу органічної. В більшості країн в цей період господарствам, що стали на шлях екологізації, надається фінансова допомога. Зважаючи на те, що відмова від застосування штучно синтезованих хімічних речовин в більшості підприємств АПК України вже відбулася, фінансова допомога чи надання пільгових кредитів нашим господарствам в період конверсії дасть можливість

ще більш ефективно здійснити невідкладні організаційно-технічні заходи переходу на екологічно узгоджені методи виробництва.

Вважаємо, що не можна запроваджувати нові екологічно безпечні умови ведення сільськогосподарського виробництва та вимоги до чистоти (безпеки) сільськогосподарської продукції і вимагати від виробників їх обов'язкового виконання, не створивши належні правові, соціально-економічні передумови вдосконалення агропромислового виробництва в цілому.

Побудова економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції вимагає набагато більш масштабних перетворень, ніж створення економіко-правових регуляторів для виробництва безпечної продукції сільського господарства. Відсутність в селах соціальної інфраструктури, нормального транспортного сполучення, робочих місць, достойної оплати праці змушують селян або: 1) вести особисте селянське господарство із результатом - сумнівно безпечною сільськогосподарською продукцією домашнього виробництва; 2) міняти місце проживання, а також рід занять. Кількість осіб, бажаючих працювати в сільському господарстві постійно зменшується, що негативно впливає на чисельність працівників сільськогосподарських підприємств, обсяги та конкурентоздатність виробництва, якість та безпеку виробленої продукції. Ніякі технології органічного сільського господарства, систем НАССР, заходи економічного стимулювання та відповідні норми законодавства не будуть ефективно реалізовуватись, якщо не буде здійснено належну підтримку села, що є дуже непростим і капіталомістким завданням для держави. Державою застосовувались певні заходи в цій сфері, зокрема про це свідчать наступні правові норми: розділ II та III Концепції національної програми відродження села на 1995-2005 роки [360], розділу II та III Указу Президента України «Про основні засади розвитку соціальної сфери села» від 20 грудня 2000 року № 1356/2000 [361], Указу Президента України «Про додаткові заходи щодо вирішення соціальних проблем на селі та дальшого розвитку аграрного сектора економіки» від 21 лютого 2002 року № 170/2002 [362], Постанова Кабінету Міністрів України Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року [363]. Проте вимоги законодавства щодо підтримки агропромислового виробництва та пріоритетності соціального розвитку села в Україні у 2004 році, незважаючи на збільшення фінансування галузі, не виконувались в повному обсязі. Враховуючи складну ситуацію в АПК та соціальній сфері на селі, Верховна Рада вирішила визначити 2005-2015 роки періодом їх пріоритетної державної підтримки [364 - 366]. На даний час в Україні діє Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції комплексної програми підтримки розвитку українського села на 2006-2010 роки», від 21 грудня 2005 року № 536-р. [367], яке визнає, що найгострішими проблемами на селі є безробіття, бідність та трудова міграція, занепад соціальної інфраструктури, поглиблення демографічної кризи та відмирання сіл, а також кризова ситуація в АПК. Також в цьому Розпорядженні аналізуються причини таких проблем. Важливість державної підтримки відновлення села та застосування економічних заходів для стимулювання виробництва екологічно безпечної продукції є очевидною, оскільки сьогodнішнє становище сільськогосподарських товаровиробників не передбачає особливої їх зацікавленості та реальних можливостей для виробництва екологічно

безпечної, а тим паче органічної продукції. Серед шляхів розв'язання вищеназваних проблем Розпорядження від 21 грудня 2005 року № 536-р називає вдосконалення організаційно-економічних механізмів і посилення державної підтримки розвитку сільських територій та агропромислового комплексу.

Варто зауважити, що робота по розробці та прийняттю закону, який би акумулював питання державної підтримки сільського господарства велась з 1999 року. Зрештою 24 червня 2004 року прийнято Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» [368], який практично не містить норм по державній підтримці конкретно виробництва екологічно безпечної сільськогосподарської продукції, крім частково п.8.6 ст.8; п.10.1.1-10.1.3 ст.10; підп. ж п.10.2.1 ст.10, ст.11, 13; п.14.2.4. ст.14; ст.15-16, які розглядають порядок ціноутворення на продукцію сільського господарства (відповідно до переліку п.3.3.1, це деяка продукція рослинництва) та державного втручання в процес ціноутворення шляхом інтервенцій Аграрним фондом (ст.9), випадки обов'язкового страхування сільськогосподарської продукції, зокрема при отриманні дотації чи кредиту (ст.10), правда, до страхування ризику забезпечення безпеки продукції (від хвороб тварин та шкідників рослин) належить тільки підпункт ж п.10.2.1, хоча п. 10.4.1 дає право виробнику застрахувати в добровільному порядку будь-які ризики втрати продукції; надання дотацій, в тому числі бюджетних тваринницьких дотацій та добровільну сертифікацію продукції, яка є об'єктом бюджетної дотації при експорті, кредитних субсидій товаровиробникам, діяльність Фонду аграрних страхових субсидій (ФАСС), зокрема п.11.3.1. та п.11.3.2. серед економічних засобів акумуляції коштів ФАСС називають обов'язковий платіж, включений до системи оподаткування України, у розмірі 2% від страхових премій, який перераховується страховиком. ФАСС, в свою чергу, у вигляді надання страхових субсидій компенсує 50% від сплачених страхувальниками страхових премій, в порядку, визначеному п.11.4 Закону. Для розвитку тваринництва як підгалузі АПК в розділі V цього Закону передбачено державну підтримку. Обов'язковими статтями бюджетних витрат можна визначити дотації виробникам продукції тваринництва та субсидії споживачам на придбання м'ясної продукції. Проте, як зазначає Г. Асланян, даний закон містить принципові відмінні методи регулювання ринку від аналогічних європейських. Якщо в ЄС воно базується повністю на відрахуваннях з бюджету ЄС, то у Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України», бюджетна підтримка сільськогосподарського виробника є значно більш обмеженою і фактично зводиться до компенсації страховикові виплат по випадках, на які не розповсюджується страхова угода (страхова дотація); експортної премії; дотацій виробникам продукції тваринництва [369, с. 14]. З цього можна зробити висновок про недостатню увагу законодавця до необхідності здійснення структурних реформ у вітчизняній сільськогосподарській галузі попри величезну увагу до цього питання європейських інституцій, незважаючи на обґрунтовану в науці необхідність раціональної державної підтримки виробництва окремих видів сільськогосподарської продукції, яка має бути спрямована на зростання конкурентоспроможності вітчизняної продукції [370, с. 10]. В науці також висловлювалася пропозиція впровадження програми „Фінансове

оздоровлення сільськогосподарських товаровиробників” з метою активізації підприємницької діяльності в аграрній сфері, яка б сприяла платоспроможності та впорядкуванню господарської діяльності сільськогосподарських підприємств та активізації розвитку страхової справи у вигляді входження сільськогосподарських виробників на ринок кредитних ресурсів (формування та розвиток сільськогосподарських кредитних спілок, кредитних кооперативів і кооперативних банків, які б регулював Закон України “Про кредитну кооперацію” [368, с.18]. Проте на даний час ці заходи в життя не втілені. Варто також зауважити, що всі ці заходи спрямовані в першу чергу на підтримку та стимулювання обсягів, а не безпеки виробництва сільськогосподарської, зокрема, тваринницької продукції. Питання законодавчого врегулювання стимулювання та державної підтримки механізму виробництва та реалізації безпечної та органічної сільськогосподарської продукції залишається відкритим. Було б доцільним для виконання цього завдання забезпечити прийняття Довгострокової програми впровадження технологій ведення екологічно безпечного (органічного) сільського господарства з наступною структурою:

1. Терміни, які вживаються в даному документі.
2. Мета, цілі, завдання Програми.
3. Створення організаційно-правового механізму ведення екологічно безпечного сільськогосподарського виробництва
  - 3.1.1. Розробка та прийняття на основі проведених досліджень нормативно-правових актів, спрямованих на підтримку даної Програми, її деталізацію, або можливість внесення до Програми відповідних змін і доповнень.
  - 3.1.2. Розробка нормативно-правового акту про механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції, харчових добавок, дієтичних та спеціальних харчових продуктів, сировиною для яких виступає сільськогосподарська продукція, кормів для тварин, преміксів та продукції, виготовленої із застосуванням біотехнологій та досягнень генної інженерії.
  - 3.1.3. Розробка підзаконного нормативно-правового акту, який визначає порядок, умови надання та використання виробниками товарних етикеток для належного маркування екологічно безпечної сільськогосподарської продукції.
  - 3.2.1. Порядок та форми проведення лабораторно-польових досліджень нових технологій ведення екологічно безпечного сільськогосподарського виробництва. Суб’єкти проведення даних досліджень (конкретний перелік).
  - 3.2.2. Строки проведення даних досліджень. Обробка результатів, вибір найбільш оптимальних технологій та методів ведення екологічно безпечного сільськогосподарського виробництва. Районування територій екологічно безпечного сільського господарства.
  - 3.2.3. Біологічні, альтернативні, інтеграційні методи ведення екологічно безпечного сільськогосподарського виробництва.
  - 3.2.4. Впровадження біотехнологій та досягнень генної інженерії в екологічно безпечне сільськогосподарське виробництво.
4. Роль держави у веденні екологічно безпечного сільськогосподарського виробництва.
  - 4.1. Основні напрями державної політики у сфері ведення екологічно безпечного сільськогосподарського виробництва.

4.2. Спеціальні функції органів державної влади у сфері здійснення екологічно безпечного сільськогосподарського виробництва.

4.2.1. Проведення стандартизації та сертифікації сільськогосподарської продукції на основі діючих нормативно-правових актів національного та міжнародного законодавства. Послідовна гармонізація національних стандартів зі стандартами ЄС, внесення відповідних змін у чинне законодавство.

4.3. Розподіл повноважень по контролю та нагляду за веденням екологічно безпечного сільськогосподарського виробництва між регіональними органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування та спеціально уповноваженим центральним органом державної влади в цій сфері.

4.4. Права і обов'язки суб'єктів сільськогосподарського виробництва у сфері ведення екологічно безпечного сільського господарства

4.4.1. Перехід на систему управління якістю та безпекою продукції НАССР. Атестація виробництв.

4.5. Державні пільги та сприяння суб'єктам ведення екологічно безпечного сільськогосподарського виробництва.

4.5.1. Механізм податкових та рекламних пільг для сільськогосподарських товаровиробників, які виробляють екологічно безпечну продукцію.

4.5.2. Фонд фінансування та підтримки виробництва екологічно безпечної сільськогосподарської продукції (ФПВЕБСП).

4.6. Фінансування та матеріально-технічне забезпечення реалізації Програми.

5. Міжнародне співробітництво з питань ведення екологічно безпечного сільськогосподарського виробництва [369].

Підпункти 59 та 60 п.4 Положення про Мінагрополітики від 1 листопада 2006 року засвідчують новий курс держави на розвиток інфраструктури села, господарства у сільській місцевості, закріплюючи за Мінагрополітики нові та розширені функції у фінансово-економічній сфері. Заходи економічного стимулювання виражаються у внесенні Мінагрополітики до КМУ пропозицій розроблення та здійснення заходів державної підтримки аграрних товаровиробників, підвищення ефективності роботи підприємств АПК, розробки і забезпечення реалізації основних напрямів удосконалення економічних, соціальних і правових відносин між галузями агропромислового виробництва та з іншими секторами економіки. Поки що механізм застосування економічних засобів підтримки сільськогосподарського виробника закріплений в чинному законодавстві стосовно дитячого харчування (ст.7 Закону України «Про дитяче харчування» від 14 вересня 2006 року), а також молока та молочних продуктів, що, безумовно, є дуже позитивним фактом. Ст. 7 першого Закону передбачає розміщення збільшених (згідно ст.6) обсягів державного замовлення серед вітчизняних товаровиробників, в тому числі і на виробництво сировини для дитячого харчування (а також дотації на виробництво сировини), впровадження дешевих кредитних механізмів та податкові пільги, ставки ввізного мита на імпортні товари, подібні до яких виробляються в Україні. Ст.16 Закону України «Про молоко та молочні продукти» передбачає фінансування за рахунок коштів держбюджету програм розвитку селекційно-племінної роботи в молочному скотарстві, протиепізоотичних заходів загальнодержавного значення; дотаційних цін на молоко; підтримки

виробництва продукції дитячого харчування; підтримки експорту молочних продуктів; надання пільгових короткострокових і довгострокових кредитних ресурсів; лізингових послуг щодо придбання обладнання вітчизняного та зарубіжного виробництва для технічного переоснащення і запровадження сучасних технологій виробництва та переробки молока і молочних продуктів суб'єктами господарювання; стимулювання підвищення якості молока, що відповідає вимогам держстандарту України, через доплати у відсотках до закупівельної ціни: для молока вищого та першого ґатунку – 25 та 20 відсотків відповідно. На нашу думку, варто розробити та уніфікувати, перетворивши в єдину систему, всі економіко-правові заходи стимулювання виробництва екологічно безпечної сільськогосподарської продукції та закріпити їх в окремому розділі законопроекту «Про економіко-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції».

Можливо було б передбачити таку економіко-стимулюючу функцію Мінагрополітики, як надання через Фонд фінансування та підтримки виробництва екологічно безпечної сільськогосподарської продукції дозволу на безоплатне використання товарних етикеток, які б свідчили про екологічну безпеку сільськогосподарської продукції. На даний час платне отримання таких етикеток – знаку «Екологічно чистий» - передбачено в органі добровільної серифікації підприємства «Екомедсервіс» [370]. Проте, наприклад, у США екологічні товарні етикетки надаються товаровиробникам – сертифікованим приватним підприємствам, державою – Федеральною комісією з торгівлі та Бюро охорони довкілля безоплатно [369, с.59]. Це породжує збільшення обсягів продажу екологічно безпечної для здоров'я людини сільськогосподарської продукції та сировини. На нашу думку, варто запозичити цей позитивний досвід, запровадивши безоплатне надання виробникам екологічно чистої сільськогосподарської продукції пільгових етикеток із знаком «Екологічно чистий».

Окремим напрямком стимулювання розвитку сільськогосподарського виробництва, в тому числі і забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції є створення державою системи інформаційно-консультативних установ для стимулювання і допомоги сільськогосподарським товаровиробникам, бажаючим перейти на господарювання за екологічно узгодженими технологіями і вимушеним це робити (в межах спеціальних сировинних зон та інших спеціально охоронюваних територій). В Україні з цією метою запроваджена сільськогосподарська дорадча діяльність. Функція економічного стимулювання виробника сільгосппродукції в даному випадку здійснюється шляхом оплати з державного бюджету вартості найбільш необхідних, важливих соціально спрямованих дорадчих послуг при збереженні оплати інших послуг їх замовниками [372]. В Україні передбачено створення та діяльність сільськогосподарської дорадчої служби згідно п.1 Прикінцевих положень Закону України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» від 17 червня 2004 року № 1807-IV [373]. Цей Закон, проте, вважаємо неідеальним з наступних причин: 1. В ньому чітко не визначено, які саме заходи повинні вживати суб'єкти дорадчої діяльності і в чому повинні полягати дорадчі послуги. Саме поняття «послуги» є доволі розпливчатим. 2. Завдання та методи дорадчої діяльності в Законі визначені загальними фразами («навчання», «підвищення рівня знань», «вдосконалення» тощо); права та

обов'язки, відповідальність дорадчих суб'єктів у випадку ненадання потрібних послуг або неякісного їх надання та механізм такої відповідальності не визначені взагалі. 3. Не розроблено програм професійної підготовки суб'єктів дорадчої діяльності та підвищення їх кваліфікації, хоч така необхідність ст.10,11 даного Закону передбачена. 4. Реального механізму вдосконалення знань сільськогосподарських товаровиробників, впровадження нових технологій в сільське господарство, роз'яснень змісту механізму переходу на системи управління НАССР та допомоги в такому переході не передбачає. 5. Норми даного закону ще не впроваджені в практику. Недоліки цього Закону частково враховує та виправляє Державна цільова програма сільськогосподарської дорадчої діяльності на період до 2009 року.

### **2.3. Міжнародно-правовий зміст економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції**

Слід зазначити, що взаємовідносини України, світового та Європейського співтовариства у сфері охорони навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки є предметом розгляду багатьох науковців, зокрема: Ю.С. Шемшученка [374, с.750-816], М.М. Микієвича, Н.І. Андрусевич, Т.О. Будякової [375], О.Л. Дубовік, які характеризують напрямки та недоліки розвитку права ЄС на матеріалах симпозиуму «30 років екологічного права ЄС» (м. Бремен, 24-25.09.2004 року) [376, с. 58-67], В. Бакулєнка, Д. Безносенка, С. Криворучко та О. Шевченко, які характеризують державне управління в сфері євроінтеграції України [377, с. 132-135], О.В. Горської, яка аналізує вимоги ЄС до АПК та соціально-економічного життя України та суперечності на шляху їх дотримання, в тому числі законодавчу базу з питань підтримки АПК в Україні [378, с.132-135]. Особливу увагу гармонізації екологічного законодавства в Європі приділяє Н.Р. Малишева, про що свідчать монографія [379] та захищена в 1996 році докторська дисертація [380], в яких розглядаються складні проблеми та підходи щодо приєднання України до ряду важливих міжнародних договорів – тих, які відповідають цільовій установці забезпечення екологічної безпеки України, не потребують великих капіталовкладень, а також тих, які не надто економічно вигідні, але можуть підняти престиж держави та дати орієнтири відповідного розвитку національного законодавства [379, с. 55, 57, 12-107, 172-178].

Основними важливими документами міжнародної співпраці у сфері охорони навколишнього середовища є, як зазначає Ю.С. Шемшученко, резолюція „Економічний розвиток і охорона природи”, прийнята XVII сесією Генеральної Асамблеї ООН 18 грудня 1962 року [374, с.752], яка акцентувала увагу суспільства на загостренні проблем взаємодії суспільства і природи, підтвердила безпосередній зв'язок природи і економіки, що фактично засвідчило важливість побудови економіко-правового механізму природокористування ще в той час. В 1972 році на Стокгольмській конференції ООН з навколишнього середовища було здійснено перехід від охорони природи до охорони навколишнього середовища та визначено його як основне завдання для світової спільноти. Для організації та координації діяльності в цій сфері було запропоновано утворити Програму ООН з навколишнього середовища. Також Стокгольмська конференція визнала

глобальне значення збереження компонентів біологічного різноманіття [375, с.166], що отримало подальший розвиток в Конвенції про охорону біологічного різноманіття (Ріо-де-Жанейро, 1992 рік), якою визнано необхідність збереження біорізноманіття у всій його сукупності. В Україні стан і перспективи впровадження Конвенції про біорізноманіття, аналіз міжнародних договорів у цій сфері та наявних проблем її впровадження у національне законодавство досліджували ряд авторів, зокрема Гвоздик П.О. [381] та Н.Р. Малишева, В.І. Олещенко, С.В. Кузнецова, Н.Д. Красіліч, В.І. Карамушка [382]. На рівні регулювання ЄС у 1998 році прийнято Стратегію Співтовариства щодо біорізноманіття та Плани дій з біорізноманіття в конкретних сферах [375, с.168], які зазначають, що Співтовариство також повинно зосереджувати увагу на збереженні екосистем, в яких сільськогосподарські культури, сорти рослин та породи домашньої худоби розвинули особливі властивості, і здійснювати три види заходів у цій сфері щодо збереження *in-situ* та *ex-situ* (в межах природних середовищ існування та поза ними відповідно) та забезпечення сталого використання природних ресурсів.

Однією з умов прийняття ЄС нових країн-членів, є адаптація їх внутрішнього законодавства до законодавства ЄС. Поняття адаптації як системи односторонніх заходів держав, які мають намір вступити до ЄС, щодо приведення своїх законодавчих систем у відповідність з обов'язковим мінімумом законодавства ЄС дає Малишева Н.Р., яка також зазначає, що обсягом такого законодавства є 70 директив та 21 регламент, з яких більшість пов'язані з екологічною якістю продукції, її маркуванням тощо [424, с. 834]. Проблеми адаптації українського законодавства до законодавства ЄС також розглядає І.А. Куровська [385, с.11]. Щодо адаптації законодавства з якості та безпеки сільськогосподарської і харчової продукції, то в чинному законодавстві України передбачено здійснення заходів щодо визначення механізмів державної підтримки створення та впровадження нових екологічно чистих, ресурсозберігаючих технологій вирощування поглибленої переробки сільськогосподарської продукції, виготовлення з неї конкурентоспроможної вітчизняної продукції, для чого в тому числі слід продовжити гармонізацію системи сертифікації сільськогосподарської продукції в Україні та норм, що регламентують санітарний, ветеринарний та фітосанітарний контроль, з міжнародними стандартами та вимогами, зокрема здійснити впровадження на підприємствах, що виробляють продовольчі товари, міжнародних систем забезпечення безпеки харчових продуктів та продовольчої сировини [386]. Важливим напрямком діяльності ЄС у сфері забезпечення безпеки є охорона здоров'я людей і довкілля від шкідливого впливу операцій поводження з відходами. Базовим правовим документом у цій сфері є Рамкова Директива ЄС 75/442/ЄС про відходи, до якої було внесено зміни в 1991 та 1996 роках [375, с.198]. Основними вимогами до поводження з відходами є дотримання принципів права навколишнього середовища ЄС - попередження та «забруднювач платить».

Сільське господарство, як закріплено в розділі 7 *Acquis communautaire* [387, с.457], - одна з найбільших галузей європейського права, що становить близько 40% від всього європейського законодавства. З проблемами єдиного ринку пов'язуються лише деякі з відповідних галузевих актів. По-перше, це акти, що стосуються питання ветеринарії та санітарії. Вони регулюють



широкий спектр діяльності в галузі тваринництва і рослинництва, а також переробку цієї продукції з метою захисту прав споживачів, здоров'я людей, тварин і рослин. По-друге, це акти, що регулюють сільськогосподарський ринок і стосуються в основному стандартів якості і маркування. Крім того, в міжнародно-правовому регулюванні безпеки сільськогосподарської продукції та харчових продуктів прийнято виділяти горизонтальне та вертикальне законодавство. Перше спрямоване на загальне регулювання безпеки, гігієни сільськогосподарської продукції чи харчових продуктів, а друге характеризується детальними правилами, критеріями і приписами для конкретного продукту, приміщення його виробництва, всіх етапів процесу виробництва цього продукту [388, с. 4].

Крім того, слід зауважити, що ЄС, починаючи з 1970-х років ХХ ст. приділяє значну увагу регулюванню безпеки не тільки сільськогосподарської та харчової продукції в цілому, а й продукції рослинництва. За цей період прийнято ряд важливих нормативних документів ЄС у цій сфері, зокрема Директива Ради 2000/29/ЄС від 8 травня 2000 р. про захисні заходи, спрямовані проти ввезення на територію співтовариства організмів, шкідливих для рослин або товарів рослинного походження, а також проти їх поширення у Співтоваристві, положення якої частково враховані Законом України «Про карантин рослин», а також: 1. Директиви щодо визначення максимальних рівнів залишків шкідливих речовин в продукції рослинництва та організацію спільного ринку - Директива Ради 76/895/ЄЕС від 23 листопада 1976 р. щодо встановлення максимальних рівнів залишків пестицидів на поверхні і в складі фруктів та овочів, Директива Ради 90/642/ЄЕС від 27 листопада 1990 р. щодо встановлення максимальних рівнів залишків пестицидів на поверхні і в складі продуктів рослинного і тваринного походження, в тому числі фруктів та овочів, Директива Ради 86/362/ЄЕС від 24 липня 1986 р. щодо встановлення максимальних рівнів залишків на поверхні та у складі крупів, Регламент ЄС № 2200/96 від 28 жовтня 1996 р. про організацію спільного ринку фруктів та овочів [375, с.8-9]. В 2007 році прийнято Директиву ЄС SANCO/00761/2007, якою внесено зміни до директив 76/895/ЄЕС, 86/362/ЄЕС, 86/363/ЄЕС і 90/642/ЄЕС стосовно максимально допустимих рівнів azinphos-methyl в зернових, продуктах тваринного походження і певних продуктах рослинного походження, включаючи фрукти і овочі [389]. 2. Також важливим етапом у забезпеченні безпеки сільськогосподарської продукції є прийняття Кодексу поведінки по поширенню і використанню пестицидів [390]. У порівнянні із аналогічним Кодексом 1985 року, цей Кодекс встановлює більш жорсткі стандарти по використанню пестицидів і дає чіткіші вказівки урядам, працівникам сільського господарства, промисловості і торгівлі, а також підприємствам харчової промисловості та споживачам та спрямований перш за все на країни, що розвиваються, оскільки ці країни збільшують використання пестицидів та отруєнь на них припадає 95% від загальносвітового показника. 3. Регламент ЄС № 285/97 від 27 січня 1997 р. щодо нових видів харчової продукції та їх інгредієнтів. 4. Міжнародні стандарти з фітосанітарних заходів (МСФЗ), частково змінені в 2002 році [391], встановлюють процедуру фітосанітарної сертифікації, вимоги до персоналу, процедури огляду при реекспорті рослин чи продукції з них. Варто зауважити, що принцип простежуваності передбачений і у цих стандартах – Національна організація з карантину

рослин повинна мати можливість відстежувати вантажі та їх сертифікацію на протязі усіх стадій їх виробництва, обслуговування і транспортування до місця експорту. Ці стандарти підготовлені Секретаріатом Міжнародної конвенції із захисту рослин як частина всесвітньої програми політики та технічної підтримки стосовно карантину рослин Організації з питань продовольства та сільського господарства ООН (ФАО). Ця програма надає членам ФАО та іншим зацікавленим сторонам ці стандарти, вказівки та рекомендації щодо гармонізації фітосанітарних заходів на міжнародному рівні з метою спрощення торгівлі та уникнення застосування невинуватених заходів, які могли б чинити перешкоди для торгівлі. МСФЗ являють собою стандарти, вказівки та рекомендації, визнані основою фітосанітарних заходів, що застосовуються членами Світової організації торгівлі (СОТ) в рамках Угоди про застосування санітарних і фітосанітарних заходів. Країнам, які не є учасниками МКЗР, також рекомендовано дотримуватись цих стандартів. Вони розповсюджуються і через регіональні організації в цілому світі. 4. Директива Ради 90/219/ЄЕС від 23 квітня 1990 року про використання у замкнених системах генетично модифікованих організмів [392] з останніми змінами, внесеними Рішенням 2001/204/ЄС [393], Директива Європейського Парламенту та Ради 2001/18/ЄС про умисне вивільнення у навколишнє середовище генетично модифікованих організмів [394], Регламент ЄС № 1946/2003 від 17 липня 2003 року про транскордонне переміщення генетично модифікованих організмів, Регламент ЄС №65/2004/ЄС від 14 січня 2004 року, який встановлює систему розробки і встановлення єдиних ідентифікаторів ГМО [395]. В названих документах закріплено поняття та основи діяльності, пов'язаної із ГМО, в тому числі переміщення генетично модифікованих організмів тільки зі згоди сторони, по території якої воно здійснюється, окремо визначається порядок переміщення ГМО, які призначені для використання в якості харчування або корму. Регламент ЄС № 1830/2003 від 22 вересня 2003 р. щодо відслідковування та маркування генетично модифікованих організмів та продуктів харчування вироблених з генетично модифікованих організмів та зміни Директиви № 2001/18/ЄС, Регламент ЄС № 1829/2003 від 22 вересня 2003 р. про генетично модифіковані продукти харчування.

Узагальнюючи положення, які визначають порядок поводження з генетично модифікованими організмами (ГМО) на території ЄС, Л.В. Струтинська – Струк справедливо виділяє наступні моменти: на території ЄС для діяльності, пов'язаної з використанням ГМО, необхідно отримати спеціальний дозвіл, виданий компетентним органом; запроваджується постійний моніторинг ГМО та контроль за їх використанням з метою виявлення будь-яких впливів на стан довкілля та здоров'я людини; обов'язкове маркування та прозорість усіх процедур, пов'язаних із отриманням дозволів на використання ГМО, доступність даних моніторингу, а також можливість громадськості брати участь у прийнятті рішень стосовно ГМО [19, с.18]. Варто додати до переліченого те, що ЄС приділяє дуже велику увагу системі інформування про генетично модифіковані організми, їх переміщення. З цією метою, зокрема діє Механізм посередництва з біобезпеки. Варто узагальнити, що стосовно біобезпеки та ГМО, нормативно-правове регулювання ЄС є спільним для будь-якої діяльності у сфері використання ГМО: чи то для наукових досліджень, чи для забезпечення

безпеки харчових продуктів та кормів і це правильно. Починаючи з 27 січня 1994 року Укрдержголовокартин є членом Європейської та Середземноморської організації захисту рослин (ЄСОЗР), до складу якої входить більше 40 країн, включаючи країни-члени Європейського Союзу, а в 2006 році відбулось приєднання до Міжнародної конвенції про захист рослин [396]. Згідно п.1 ст.1 Конвенції, її метою є спільні і ефективні дії, спрямовані на введення до рослинного світу чи поширення шкідників рослин та рослинних продуктів та боротьби з ними. Конвенція встановлює обов'язки національних організацій із захисту рослин, зокрема видачу фітосанітарних сертифікатів, огляд, дезінфекцію чи дезінсекцію вантажів, захист небезпечних зон, видання фітосанітарних правил та інші [397].

В цілому ж, що стосується адаптації законодавства України у сфері захисту рослин, вжиття санітарних та фітосанітарних заходів, слід сказати, що окремі положення названих вище документів в законодавстві України врегульовуються в рамках законів України „Про пестициди та агрохімікати”, „Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини”, „Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції”, „Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” та інших нормативно-правових актах України. Проте, як стверджують М.М. Микієвич, Н.І. Андрусевич та Т.О. Будякова, перший етап процесу адаптації законодавства у сфері навколишнього середовища (і безпеки сільськогосподарської рослинної продукції) просувається досить повільно [375, с.239-246].

Якщо узагальнити правове регулювання ветеринарії та санітарії в Європі, то отримуємо наступні етапи такого регулювання:

1. Розробка єдиного підходу до ветеринарних та санітарних вимог до тварин і продукції тваринного походження та створення спеціалізованої ветеринарної комісії – початок 60-х років ХХ ст. В 1964 Комісією розроблено та опубліковано 2 Директиви – 64/432 – про тварин та 64/433 – про свіже м'ясо. Основними принципами даних Директив були: підвищення рівня захисту життя і здоров'я населення; вимоги забезпечення безпеки продукції від виробника до споживача (зародження концепції «простежуваності») та шляхом наукових досліджень у цій сфері; диспозитивність у виборі кожною країною методів забезпечення безпеки тварин і продукції з них. Згодом було встановлено, що ці Директиви потребують вдосконалення, оскільки не охоплюють всі харчові продукти. І на даний час існує близько 1000 Директив у цій сфері, постанов, рішень та доповнень до них. Також в 1968 році проведено сільськогосподарську реформу – план Маншолт, в результаті якої створено укрупнено селянські господарства [388, с. 3-4].

2. Контроль за здоров'ям свиней і великої рогатої худоби, їх розведенням, реєстрацією як запорука безпечності продукції тваринного походження для споживача – середина 70-80-х років ХХ ст. Крім того, в 1983 – скорочення виробництва в проблемних секторах, а 1988 році - реформа зменшення сільськогосподарських витрат у бюджеті ЄС. Черед основних документів цього періоду - Директива 86/363ЕЕС від 24 липня 1986 року відносно зближення законодавства держав-членів, які стосуються гранично допустимих рівнів вмісту залишків пестицидів в харчових продуктах тваринного походження [398], Директива 80/215/ЕЕС Ради від 22 січня 1980 року про проблеми здоров'я тварин, що торкається торгівлі в межах

Співтовариства м'ясними продуктами [399], Директива Ради 90/425 ЕЄС від 26 липня 1990 року про регулювання ветеринарного і зоотехнічного контролю при торгівлі живою худобою та продуктами з неї на внутрішньому ринку [400], Директива Ради 89/662 ЕЄС від 11 грудня 1989 року відносно ветеринарних перевірок в торгівлі між країнами ЄС з метою поповнення внутрішнього ринку [401] та багато інших.

3. Етап створення Європейського Співтовариства в 1992 році та відміни ветеринарних перевірок на кордонах країн-членів ЄС і гармонізації ветеринарного контролю на рівні ЄС з 01 січня 1993 року.

Основним документом у цій сфері стала Директива Ради 93/43/ЄЕС від 14 червня 1993 року стосовно гігієни продуктів харчування [402], яка у ст.3 закріпила принципи системи НАССР, а у Додатках встановила загальні вимоги до приміщень для продуктів харчування, до пересувних та/або тимчасових приміщень, в тому числі приватних, для тимчасового обслуговування та інші, а також вимоги до харчових продуктів. Варто зауважити, що ця Директива закріпила положення, які базуються на принципах НАССР для всіх харчових продуктів. І це не випадково, адже саме із прийняттям цієї Директиви в ЄС розпочалось активне впровадження системи НАССР у виробництво продукції рослинництва, тваринництва та харчових продуктів.

Система аналізу ризиків і критичних контрольних точок (Hazard Analysis and Critical Control Point systems) або система НАССР (ХАССП) – це система забезпечення безпеки харчових продуктів на всіх етапах життєвого циклу продукції, яка передбачає систематичну ідентифікацію, оцінку і управління небезпечними факторами, які істотно впливають на безпеку продукції. Концепція системи НАССР зародилась у 50-х роках ХХ ст. та в початковому вигляді була розроблена в 60-х роках в США з метою виробництва безпечних харчових продуктів для космічних програм США та оприлюднена Пілбурською компанією на конференції з безпеки харчових продуктів в 1971 році. У 1985 році Національна Академія наук США рекомендувала прийняття системи НАССР підприємствами харчової промисловості, а дещо пізніше Всесвітня організація охорони здоров'я (WHO), Міжнародна комісія з мікробіологічних вимог до харчових продуктів (ICMSF), Міжнародна організація з молока, харчової санітарії та оздоровлення навколишнього середовища рекомендували систему НАССР до застосування з метою забезпечення харчових продуктів [403, с. 13-14]. Вона ґрунтується на 12 етапах, які визначено у положеннях Комісії Кодексу Аліментаріус: 1. Створення робочої групи з питань НАССР. 2. Опис продукту. 3. Визначення напрямків планового використання та користувачів продукту. 4. Розробка схем технологічного процесу. 5. Опрацювання цих схем на практиці. 6. Складання списку всіх небезпечних факторів на кожному етапі і запобіжних до них заходів. 7. Встановлення критичних точок контролю цих небезпечних факторів. 8. Встановлення цільових і допустимих рівнів по кожному з цих факторів. 9. Запровадження процедур моніторингу по кожному з цих факторів. 10. Запровадження коригуючих заходів з метою виправлення ситуації. 11. Проведення перевірки системи НАССР. 12. Запровадження системи обліку та збереження документації. Згідно п.2 Регламенту ЄС №852/2004, використання принципів НАССР у більшості випадків все ще не реально, проте слід вживати всіх можливих заходів для

запровадження системи управління ризиками НАССР у сільському господарстві, оскільки згідно п.12 Преамбули Регламенту №852/2004 щодо гігієни харчової продукції, безпека продукції залежить від: 1) визначення в нормативно-правових актах мінімального рівня санітарно-гігієнічних вимог; 2) системи контролю щодо дотримання ними цих вимог; 3) запровадження і використання принципів НАССР.

Базовими першоджерелами, що визначають принципи системи НАССР у всьому світі, є керівні документи Комісії ООН «Кодекс Аліментаріус»: Міжнародний харчовий кодекс - Кодекс Аліментаріус. Гігієна харчових продуктів. Основний текст (Рим, 1997 рік); Загальні принципи гігієни харчових продуктів (1997, доповнені в 1999 році); система НАССР і провідник по її впровадженню (1997) [404]. Основний документ Комісії Кодекс Аліментаріус - Міжнародний харчовий кодекс або Кодекс Аліментаріус (створений в 1969 році, змінений в 1997) є зводом міжнародних правил і норм щодо харчових продуктів, визнаним за світовий еталон для споживачів і виробників, національних контролюючих органів щодо продуктів харчування та дотримання міжнародних правил торгівлі. До структури цього Кодексу входять загальні («горизонтальні») стандарти і стандарти по групах продуктів («вертикальні») у сфері організації системи НАССР. До Загальних стандартів належать: маркування продуктів, забруднювачі, добавки, методи аналізу і відбору проб, харчова гігієна, інспекція імпорту та експорту продуктів та системи сертифікації, залишкові рівні препаратів ветеринарії та пестицидів. До «вертикальних» стандартів входять практично усі вищеназвані розділи, проте вказується сфера застосування стандарту і врахована специфіка конкретного продукту. Загальні принципи гігієни харчових продуктів (Додаток до Кодексу Аліментаріус) та Система НАССР і провідник по її впровадженню містять визначення НАССР як інструменту оцінки небезпечних чинників і впровадження систем контролю, в яких увага акцентується на профілактичних заходах, а також визначення, принципи, настанови щодо системи НАССР. Причому Загальні принципи гігієни харчових продуктів у п. 2.4. зазначають, що перш, ніж впроваджувати НАССР, слід впровадити супутні програми, зокрема, належну гігієнічну практику згідно Кодексу Аліментаріус та вимоги до безпеки харчових продуктів, що в Україні, зокрема, регулюється ст.1 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів», яка визначає поняття належної практики виробництва – термін - аналог «good hygiene practice». П.6 ст.44 цього Закону також передбачає співпрацю санітарної, ветеринарної служб та Комісії з кодексу Аліментаріус у вигляді встановлення переліку харчових продуктів, які звичайно представляють високий та низький ризик для здоров'я населення. Це також норма належної гігієнічної практики, адаптована відповідно до законодавства ЄС. Проте дане Законом України «Про безпечність та якість харчових продуктів» визначення належної гігієнічної практики (виробництва) фактично не розкриває, якою ж повинна бути ця належна практика – «такою, яка необхідна для виробництва безпечних та якісних продуктів, що відповідають технічним регламентам». Закон України «Про ветеринарну медицину» у ст.1 дає визначення належної практики виробництва, проте тільки для ветеринарних препаратів, кормових добавок, преміксів та готових кормів.

Варто вдосконалити дане визначення шляхом внесення змін до ст.1 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» для сільськогосподарської продукції наступним чином: належна практика виробництва – це діяльність виробників сільськогосподарської та харчової продукції, яка спрямована на виробництво та введення в обіг якісної та безпечної сільськогосподарської продукції, при якій при звичайних технологіях виробництва автоматично та постійно дотримуються санітарно-гігієнічні, ветеринарні, фітосанітарні вимоги якості та безпеки продукції та існуючий ризик зводиться до мінімального прийняттого рівня шляхом контролю виробництва на всіх його критичних точках.

Головним міжнародним органом у сфері безпеки харчових продуктів є Комісія ООН «Кодекс Аліментаріус», яка створена в 1961 році та затверджена в 1963 році Всесвітньою асамблеєю охорони здоров'я як установа зі спільної реалізації міжнародних стандартів силами Всесвітньої організації сільського господарства і продовольства (FAO) та Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) при підтримці Європейської економічної ради, Організації європейської організації співпраці і розвитку та консула Кодекс Аліментаріус Європи. Нині до цієї Комісії входять 168 країн, що представляють понад 97% населення світу, в тому числі і Україна [452, с.18]. Ця Комісія приймає рішення на основі висновків незалежних експертів, які представляють виробників і споживачів. Метою діяльності Комісії Кодекс Аліментаріус є створення узгоджених на міжнародному рівні правил для національних систем контролю якості та безпеки харчової продукції. В Україні Постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1999 року № 616 було створено Національну Комісію України зі зводу (норм і стандартів) харчових продуктів Кодекс Аліментаріус [405]. Організаційно-технічне забезпечення роботи Комісії покладено на МОЗ, Держстандарт і Мінагрополітики. А Постановою Кабінету Міністрів України від 24 квітня 2003 року №1145 до цих органів додано МОЗ та МЗС [406]. Також положення про цю Комісію містяться в ст.8 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 6 вересня 2005 року. Постановою Кабінету Міністрів від 03 липня 2006 року №903 [407] цю Комісію перейменовано у Національну Комісію України з Кодексу Аліментаріус та затверджено відповідне положення, згідно п.1 якого ця Комісія є консультативно-дорадчим органом. Завдання Комісії закріплені в п.4 ст.8 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» та п.3 положення від 3 липня 2006 року і полягають у вдосконаленні чинного законодавства України у сфері безпеки сільськогосподарської та харчової продукції, в тому числі і шляхом гармонізації його з відповідним міжнародним законодавством та сприяння впровадженню міжнародного досвіду нормативно-технічного регулювання цієї сфери. До повноважень цієї Комісії віднесено згідно п.4 Положення про Національну комісію України з Кодексу аліментаріус» від 03 липня 2006 року уніфікацію та розробку методів наукових досліджень якості та безпеки продукції, стандартів та технічних регламентів, процедури безпечності харчових продуктів в процесі їх виробництва та обігу, розробка процедури та критеріїв уповноваження лабораторій для проведення досліджень якості та безпеки продукції, участь у засіданнях спільної комісії Продовольчої сільськогосподарської організації та Всесвітньої організації охорони здоров'я із зводу харчових продуктів Кодекс аліментаріус та її

комітетів. Крім того, Національна комісія України з Кодексу аліментаріус розробляє санітарні заходи у сфері безпеки продукції, а також згідно п.1, 2, 3 ст.8 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» та п. 5 Положення від 3 липня 2006 року, розробляє та вносить рекомендації Головному державному санітарному лікарю України і Головному державному ветеринарному інспектору України та їм обом спільно.

У 2004 р. у м. Марсель (Франція) відбулася нарада з управління безпекою харчових продуктів під егідою європейського філіалу міжнародного інституту ІЛСІ. Визнано, що система управління безпекою харчових продуктів є надзвичайно важливою ланкою міжнародної діяльності. Комітет з гігієни харчування комісії «Кодекс Аліментаріус» прийняв науково обґрунтовані концепції аналізу «ризиків» та «прийняттого рівня захисту», визначив цілі і вплив систем менеджменту на безпеку харчових продуктів на практиці. Для визначення прийняттого рівня ризику Міжнародна комісія з мікробіологічних специфікацій харчових продуктів та Комітет з гігієни харчування Комісії Кодекс Аліментаріус запропонували використати розробки з харчової безпеки (FSOS) як посібник для національних урядів та науковців, що працюють в харчовій промисловості. Важливі наслідки для Комісії Кодекс Аліментаріус має Заключний Акт Уругвайського раунду багатосторонніх торгівельних переговорів (Марокко, квітень 1994 року), яким засновано Світову організацію торгівлі (СОТ), яка затвердила Угоду про застосування санітарних і фітосанітарних заходів (Угода СФС) та Угоду про технічні бар'єри в торгівлі (Угода ТБТ) [359, с. 18-19]. Метою Угоди СФС є забезпечення того, щоб заходи, які вживаються урядами різних країн для захисту життя і здоров'я людей, тварин, рослин лише в секторі сільського господарства, були узгоджені із зобов'язаннями, що приймаються для заборони свавільної та необґрунтованої дискримінації в торгівлі між країнами, в яких переважають однакові умови і не становлять прихованих обмежень, щодо міжнародної торгівлі. Угода СФС є особливо доречною щодо регулювання безпеки харчових продуктів, оскільки створює структурну основу для гармонізації санітарних та фітосанітарних заходів та закликає уряди здійснювати такі заходи на основі міжнародних стандартів, настанов та рекомендацій. Крім того, Угода СФС містить вимоги оцінки ризиків та згідно п.2 ст.5 та ст.6 Угоди СФС при оцінці ризику члени СОТ повинні брати до уваги адаптовані до регіональних умов наявні наукові обґрунтування. Ст.12 Угоди СФС засновує Комітет із санітарних та фітосанітарних заходів для забезпечення постійного форуму для консультацій. Угода ТБТ охоплює всі види стандартів, включаючи вимоги (крім санітарних та фітосанітарних) до якості харчових продуктів та містить численні заходи, призначені для захисту споживача від фальсифікації продукції та економічного шахрайства, а також запобігання використанню національних або регіональних стандартів як необґрунтованих технічних бар'єрів у торгівлі. Угода СФС та Угода ТБТ підкреслюють важливість стандартів Кодекс Аліментаріус для безпеки сільськогосподарської та харчової продукції.

В ЄС на основі системи НАССР - менеджменту безпеки харчової продукції побудовані Регламент 178/2002 та Регламенти 852/2004 [408], 853/2002, 854/2004. Найбільш визнаними на Заході нормативними документами, що встановлюють вимоги до системи НАССР і аредитованими з метою сертифікації є голандський стандарт "Вимоги до системи НАССР –

базової системи безпеки харчових продуктів», датський стандарт DC 3027:2002 «Менеджмент безпеки харчових продуктів на основі системи HACCP», британські стандарти BRC, BRC-IOP, німецько-французький стандарт IFS та міжнародний стандарт ISO 22000-2005 «Системи управління безпекою харчових продуктів. Вимоги»

В Україні, незважаючи на формально виконані вимоги п.2.4. Загальних принципів гігієни харчових продуктів, на жаль, відсутня загальнодержавна концепція розроблення і впровадження системи HACCP у практику виробництва сільськогосподарської та харчової продукції, а також відповідні настанови щодо її застосування. Статті 20 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів у цьому випадку явно недостатньо.

4. Наступний етап розвитку законодавства ЄС у сфері безпеки сільськогосподарської та харчової продукції тривав з 1993 до 2004 року. Важливість даного етапу європейського регулювання безпеки сільськогосподарської продукції важко переоцінити. За цей період було досягнуто високий рівень охорони здоров'я людини від потенційно небезпечних продуктів тваринного та рослинного походження та прийнято ряд важливих документів ЄС, зокрема Директива Ради 96/23/ЄС від 29 квітня 1996 року щодо реалізації заходів з метою здійснення моніторингу окремих речовин та їх залишків у живих тваринах та продукції тваринного походження [409]. До Директиви внесено зміни шляхом прийняття Постанови (ЄС) № 806/2003 [410].

Проте, як стверджує Г. Ляшенко, це не виключило виникнення певних проблем у цій сфері: випадки зараження діоксинами, небезпечні захворювання великої рогатої худоби ящером, лістеріозом, дублювання та суперечності окремих положень законодавчих актів ЄС у сфері ветеринарії, неможливість забезпечення повної відстежуваності походження товару та інші [388, с. 19]. Для ліквідації кризових явищ ЄС об'єднано Генеральний Департамент №6 «Ветеринарія» із Генеральним Департаментом №24 «Захист споживача» в єдиний Департамент „Здоров'я і захист споживача”(SANCO), а також 12 січня 2000 року в м. Брюсселі створено „Білу книгу” про безпеку харчових продуктів, в якій проаналізовано чинне законодавство ЄС у цій сфері.

„Біла книга” містить напрямки політики та принципи безпеки харчових продуктів. Зокрема, п.3 Вступу „Білої книги” наголошує на тому, що ефективна політика безпеки харчових продуктів має визнати взаємопов'язану сутність виробництва продуктів харчування. Це вимагає оцінки й моніторингу ризиків для здоров'я споживачів, що пов'язані з сировиною, практикою виробництва й переробкою; це вимагає ефективних регуляторних дій управління ризиком; і це вимагає створення й діяльності систем контролю для моніторингу й втілення в життя актів ЄС. Принципам безпеки присвячені п.8-15 „Білої книги”. Провідним принципом „Білої книги” в цілому є те, що політика безпеки продуктів харчування має базуватися на всеохоплюючому, інтегрованому підході. Даний принцип має бути в усьому. Це стосується продовольчого ланцюга (“ферма (поле)-стіл”), усіх продовольчих галузей та передбачає ефективне відстеження безпеки таких продуктів, оцінку ризиків, принцип попередження при управлінні ризиками. Також серед принципів визначаються «інші легітимні фактори» наприклад, охорона довкілля, турбота про тварин, стійке сільське господарство,



очікування споживачів щодо якості продукції, правдива інформація й визначення важливих характеристик продукції та способів її переробки й виробництва. Визначення обсягу таких легітимних факторів нині вивчається на міжнародному рівні й особливо в Кодекс Аліментаріус (Кодекс ФАО/ВОЗ для харчових продуктів). Доцільно було б здійснити визначення обсягу таких факторів і в Україні, оскільки в жодному нормативному акті не вказано, які фактори визначають безпеку сільськогосподарської продукції, принципи забезпечення безпеки такої продукції. П.16 книги також визначає, що збір інформації та її аналіз є основним елементом політики безпеки харчової продукції, зокрема шляхом систем моніторингу, системи швидкого оповіщення про небезпеку, інформаційні системи в сільськогосподарському секторі, моніторингова й наукова діяльність з визначення радіоактивності довкілля й відповідні наукові мережі. В Законі України «Про безпечність та якість харчових продуктів» не закріплено положень про збір та аналіз інформації про безпеку харчової продукції. Порядок інформування населення, виробників і споживачів стосовно безпечності харчових продуктів відображено у ст.3, ст.16 та п.1.ст.19 Закону та передбачено створення Центру обробки запитів та надання повідомлень, який на сьогодні ще не розпочав роботу.

Підґрунтя для створення Європейського продовольчого департаменту на принципах незалежності, якості, прозорості з метою сприяння високому рівню захисту здоров'я споживачів у сфері безпеки харчових продуктів, що допоможе відновити й укріпити довіру споживачів встановлює п.29-62 „Білої книги”.

28 січня 2002 року Регламентом ЄС 178/2002/ЄС [411] було створено Європейський орган з питань безпеки харчової продукції (EFSA), у травні 2005 року до складу якого включено п'ять ключових наукових комітетів ЄС [359, с.34]. Досвід діяльності органу (EFSA) корисний для України тим, що в Україні немає органу з аналогічними функціями. В чинному законодавстві не закріплено, яким чином повинен відбуватись збір інформації та оцінка ризиків у сфері безпеки сільськогосподарської та харчової продукції. Центр обробки запитів та надання повідомлень має інші функції (ст.16 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів»). На нашу думку, Національне агентство із контролю за якістю та безпекою сільськогосподарської продукції виконувало би ці функції в повній мірі.

Також „Біла книга” містить регулятивні аспекти та контроль, інформацію для споживачів, зокрема необхідність забезпечення безпеки кормів, оцінки, отримання дозволу й етикетування нових кормів, особливо генетично модифікованих організмів і кормів, виготовлених із них - п.63-107 „Білої книги”. Згодом на закріплення даного твердження було прийнято Регламент ЄС № 1831/2003 Європейського Парламенту та Ради ЄС від 22 вересня 2003 року з питань кормових добавок для використання в годівлі тварин [412].

Основним документом, що регулює впровадження системи НАССР в європейське законодавство, на даний час виступає Регламент ЄС № 178/2002 про встановлення загальних принципів та вимог законодавства щодо харчових продуктів, створення Європейського органу з безпеки харчових продуктів та встановлення процедур у галузі безпеки харчових продуктів від 28 січня 2002 року. Крім того, діє Міжнародний стандарт ISO/TS 22003:2007

„Система менеджменту безпеки харчової продукції” - останній документ із серії системи менеджменту безпеки харчових продуктів, гармонізуючий міжнародну практику безпеки продуктів харчування. [413, с.47].

Регламент ЄС № 178/2002 від 28 січня 2002 року, безпосередньо не перераховуючи принципи НАССР, у п.12 зазначає, що для забезпечення безпеки харчових продуктів необхідно розглядати всі аспекти ланцюга виробництва харчових продуктів як безперервність. Цим фактично встановлюється основний принцип безпеки харчової продукції – простежуваність (відстеження) харчових продуктів чи речовин, які використовуються для виробництва харчових продуктів. Крім того, Регламент ЄС № 178/2002 від 28 січня 2002 року встановлює необхідність здійснення наступних заходів:

1. П.15. - створення мережі досконалих лабораторій на регіональному та/або міжрегіональному рівні, яка б постійно контролювала безпеку продукції та ефективно запобігала потенційним ризикам життя та здоров'я громадян. В Україні Законом «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 06 вересня 2005 року передбачено створення та діяльність референс-лабораторій, проте про досконалість їх роботи говорити рано.

2. П. 16-18. Встановлення систематичної прозорої незалежної об'єктивної методології визначення заходів для захисту здоров'я у вигляді обов'язкового аналізу ризику шляхом оцінки ризику, управління ризиком і повідомлення про ризик.

3. П.30-31. Основну роль у забезпеченні безпеки харчової продукції та фуражу повинен відігравати оператор бізнесу харчовими продуктами та оператор фуражу. При цьому на нього покладається першочергова юридична відповідальність за додержання даних вимог. В Україні вищеназаний принцип закріплений в чинному законодавстві у вигляді норм, які встановлюють обов'язки та першочергову відповідальність виробника щодо забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції.

4. П.60-62. Необхідність встановлення відповідних заходів для надзвичайних ситуацій, які б забезпечували застосування до всіх харчових продуктів, незалежно від їхнього виду та походження, і всього фуражу єдиних заходів у разі серйозного ризику для здоров'я людей, здоров'я тварин або навколишнього середовища. Велику роль в інституційному забезпеченні безпеки сільськогосподарської продукції в ЄС на сьогодні відіграє Європейська Комісія, яка забезпечує дотримання положень угод ЄС, несе відповідальність за належне дотримання та виконання нормативно-правових актів Співтовариства щодо безпеки харчових продуктів, здоров'я тварин і рослин та умов утримання тварин. Однією із служб Комісії є Бюро з питань ветеринарії та харчової продукції (FVO), яке здійснює просування ефективних систем контролю у галузі безпеки харчових продуктів, здоров'я тварин та рослин та інші функції.

5. З 17 липня 2000 року ЄС було взято курс на радикальне реформування забезпечення безпеки харчової продукції, зокрема продукції тваринництва – з 17 діючих директив у цій сфері було запропоновано утворити чотири, які прийняті у 2004 році – Регламент (Постанова) ЄС 852/2004 від 29 квітня 2004 року про гігієну продуктів харчування, Регламент (Постанова) ЄС 853/2004 від 29 квітня 2004 року про спеціальні правила гігієни для продуктів тваринного походження, Регламент (Постанова) ЄС

854/2004 від 29 квітня 2004 року про спеціальні правила офіційного контролю продуктів тваринного походження, призначених для споживання людиною та Директива 41/2004/ЄС від 21 квітня 2004 року про відміну деяких Директив стосовно гігієни харчування і здорових умов для виробництва і розміщення на ринку деяких продуктів тваринного походження, призначених для споживання людиною, а також внесенні змін до Директив 89/62/ЄЕС і 92/118/ЄЕС та Рішення 95/408/. Тому із часу їх прийняття розпочався новий етап забезпечення екологічної безпеки продукції тваринництва, рослинництва та харчової продукції в ЄС, який триває і досі.

Регламент ЄС №852/2004 від 29 квітня 2004 року, який складається із 18 статей і Додатків I і II, встановлює загальні правила гігієни харчових продуктів для європейських підприємців харчової промисловості. При цьому ст.1(2) вносить застереження, що дія Регламенту не поширюється на первинне виробництво і зберігання продуктів, призначених для наступного домашнього споживання. П.13 Преамбули підкреслює, що система НАССР – це інструмент допомоги операторам по виробництву екологічно безпечної продукції, а не метод саморегулювання і заміна офіційного контролю за безпекою продукції, а п.15 визнає, що є такі випадки, коли неможливо застосувати принципи НАССР. Таким чином, надзвичайно важливими для окремих операторів в такому випадку стають рекомендаційні норми Комісії «Кодекс Аліментаріус» [413, с.36]. Текст статей Регламенту №852/2004 присвячений загальним положенням, зокрема необхідності застосування принципів системи НАССР, які визначаються у п.2 ст.5, а також дефініціям, здійсненню офіційного контролю, реєстрації та сертифікації на підприємствах харчової галузі(ст.6), зобов'язанням цих підприємств (глава II) та іншим питанням. Додаток II «Загальні санітарно-гігієнічні вимоги для усіх видів підприємств харчової галузі» фактично модернізує та доповнює аналогічні вимоги Директиви 93/43/ЄС. Додаток I до Регламенту 852/2004 присвячений регулюванню виробництва сільськогосподарської продукції. Положення Додатку I згідно п.1 застосовуються до транспортування, зберігання та обробки сировини на тому підприємстві де вона була вироблена, перевезення живих тварин, у випадку з продукцією рослинного походження, продукцією рибальства та звірівництва, транспортні операції по перевезенню сировини, природа якої не зазнала суттєвих змін, з місця виробництва до підприємства. Важливою функцією забезпечення безпеки сільськогосподарської продукції за Регламентом 852/2004 є облік, зокрема у рослинництві та тваринництві - п.8 ст.III та п.9 ст.III. Частина В Регламенту ЄС № 852/2004 закріплює рекомендації щодо підготовки методичних посібників щодо відповідальних санітарно-гігієнічних практик та у п.2 встановлює небезпечні фактори у сільськогосподарському виробництві, щодо яких слід надавати методичні вказівки, наприклад, здійснення контролю таких забруднювачів, як мікотоксини, важкі метали та радіоактивні матеріали; використання води, органічних відходів і добрив та інші. Регламент ЄС № 853/2004 закріплює у Додатку I необхідність акредитації підприємств та маркування шляхом нанесення ідентифікаційної позначки із назвою країни виробника та кодом стандарту ISO і реєстраційним номером підприємства, а також цілі застосування процедур, які ґрунтуються на принципах НАССР та інформацію щодо харчового ланцюжку. Додаток III встановлює специфічні вимоги до транспортування

тварин, вимоги до боєнь, до обробних підприємств, гігієнічні вимоги щодо забою тварин, гігієни під час різання та обвалки м'яса, екстренний забій за межами бійні, а також в главі VII зберігання та транспортування м'яса птиці та лагоморфів (кролі, зайці) та м'яса диких тварин, що розводяться в неволі, м'яса диких тварин, рубленого м'яса, м'ясопродуктів, молюсків, рибопродуктів, сирого молока та молокопродуктів, яєць, жаб'ячих лапок та равликів, топленого жиру, субпродуктів та сировини в цілому. Варто зауважити, що Регламент ЄС № 854/2004 встановлює спеціальні гігієнічні вимоги щодо організації офіційного контролю продукції тваринного походження, призначеної для споживання людьми, і служить логічним продовженням Регламенту ЄС № 853/2004 – про видачу атестата затвердження підприємства-виробника, якщо останнє продемонструє, що дотримується вимог Регламентів ЄС № 178/2002, № 852/2004 та № 853/2004. Контроль здійснюється шляхом різних видів аудиту. Результатом контролю є проставлення «відмітки здоров'я» на продукції тваринництва. Також Регламент ЄС № 854/2004 в ст.9 встановлює дії контролюючих органів у випадку виявлення недотримання вимог згаданих Регламентів та процедури стосовно імпорту для різних видів продукції тваринництва, а в Додатках – завдання офіційного ветеринара, обов'язки і частота контролю; конкретні вимоги до різновидів свійських тварин та домашньої птиці, кроликів, рибопродуктів, молока; специфічні фактори небезпеки (хвороби тварин), моніторинг та обмін інформацією та інші вимоги.

На відміну від Регламенту ЄС № 852/2004, Регламент ЄС № 853/2004 та Регламент ЄС № 854/2004 повинен застосовуватись при оптовій торгівлі тваринницькою продукцією, а для підприємств роздрібною торгівлі достатніми є вимоги Регламенту ЄС № 852/2004. Дуже позитивним, на нашу думку, є те, що Регламенти ЄС № 852/2004 та 853/2004 повторюються тільки в загальних положеннях – щодо простежуваності, застосування принципів системи НАССР та використання деяких однакових дефініцій. Регулюють же вони, незважаючи на близькість сфер безпеки харчових продуктів і безпеки тваринницької продукції та сировини все-таки різні питання. Безумовно, функціональна підсистема механізму забезпечення екологічної безпеки тваринницької продукції повною мірою розкрита саме в Регламенті ЄС № 853/2004 та Регламенті ЄС № 854/2004. На нашу думку, варто запозичити корисний для України досвід регулювання екологічної безпеки продукції тваринництва та сировини з нього в одному нормативно-правовому акті, а не відділяти кожен різновид продукції тваринництва в окремий нормативно-правовий акт, як це зараз зроблено в Україні з молоком та молочними продуктами. Наприклад, в ЄС діє втричі вищий критерій для сирого молока, яке використовується для виробництва молочної продукції, порівняно із критерієм для сирого молока, яке отримано з ферми - Регламент ЄС №853/2004), рибопродуктами, м'ясом, причому ці Закони містять багато відсилочних норм. На нашу думку, кодифікація цих норм в Харчовий кодекс України могла б позитивно вплинути на якість нормативно-правового регулювання безпеки сільськогосподарської продукції. Діючий Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів», що цілком логічно, у видозміненому вдосконаленому вигляді також увійшов би до Харчового кодексу. Доцільно було б розробити таку структуру цього кодексу із врахуванням положень Міжнародного харчового кодексу та нормативних

документів ЄС у цій сфері: Загальну частину - Глава I. Загальні положення безпеки харчових продуктів та сільськогосподарської продукції – визначення, мета, цілі, принципи регулювання безпеки харчової та сільськогосподарської продукції, застосування системи НАССР та втілення принципу простежуваності походження товару, оцінка ризиків у цій сфері. Глава II. Державне регулювання забезпечення безпеки харчових продуктів та сільськогосподарської продукції – офіційний контроль, торгівля. Глава III. Вимоги до підприємств харчової промисловості, в тому числі акредитація, реєстрація, відповідальність виробників, ведення ними обліку, маркування та Спеціальну частину, в якій би регламентувалось забезпечення екологічної безпеки відносно окремих видів продукції сільського господарства та сировини для харчової промисловості.

Як можна зробити висновок, ЄС регулює переважно організаційно-правову підсистему забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції. В Україні положення нормативно-правових актів ЄС у цій сфері знайшли відображення в ряді законів України. Крім того, ведеться постійна робота по гармонізації вітчизняного законодавства у сфері безпеки сільськогосподарської продукції з відповідним законодавством ЄС, зокрема про це свідчать наступні документи п.1, 2, 3, 5, 6, 7-9 Плану заходів щодо підвищення якості м'ясо-молочної продукції, затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 року № 655-р, який встановлює на 2006-2007 заходи, які необхідно здійснити в цій сфері [414]. П.8 Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження заходів щодо виконання у 2007 році Плану дій Україна - ЄС» від 26 квітня 2007 року №238-р [415] передбачає підвищення рівня безпеки продуктів харчування для споживачів та спрощення торгівлі шляхом реформування та модернізації санітарної та фітосанітарної сфери, зокрема об'єднати Державну службу з карантину рослин та Укрдержголовкарантин у єдиний орган, забезпечити прогрес у наближенні законодавства ЄС у сфері простежуваності харчового ланцюга «від поля до столу» та загальних принципів і вимог до безпеки продуктів харчування, акредитацію державних метрологічних лабораторій, підготувавши їх до сертифікації за стандартом ISO/IEC 17025 та інших.

## **ВИСНОВКИ**

Дослідження в рамках дисертації економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції дозволяє сформулювати такі висновки і пропозиції:

Екологічна безпека та екологічна безпека сільськогосподарської продукції співвідносяться як загальне і часткове. Екологічна безпека сільськогосподарської продукції – це окремий міжгалузевий інститут права екологічної безпеки та законодавства, який має своїм об'єктом здоров'я людини – кінцевого споживача такої продукції, предметом – сільськогосподарську продукцію та характеризується таким сприятливим станом розвитку суспільних відносин у галузі АПК і охорони навколишнього природного середовища, при якому державою через діяльність спеціально створених органів влади та фізичними і юридичними особами – виробниками сільськогосподарської продукції забезпечується здійснення закріплених чинним законодавством санітарних та ветеринарних заходів та вимог обов'язкових індикаторів та параметрів безпеки, процедур підтвердження

відповідності, сертифікації та маркування та інших спеціальних заходів для попередження та усунення можливих шкідливих наслідків виникнення екологічних ризиків життю та здоров'ю громадян внаслідок виробництва, реалізації, переробки і споживання небезпечної сільськогосподарської продукції. Якість сільськогосподарської продукції – це один із показників безпеки сільськогосподарської продукції, що являє собою сукупність споживчих та виробничих властивостей сільськогосподарської продукції, отриманих в результаті додержання її виробниками вимог нормативно-правових та нормативно-технічних актів на всіх етапах виробництва та реалізації такої продукції аж до її спожиття за призначенням. Аналіз понять якості, екологічної безпеки, екологічної безпечності та екологічної чистоти сільськогосподарської продукції дозволив стверджувати, що основним критерієм поділу сільськогосподарської продукції на екологічно чисту та екологічно безпечну доцільно вважати процес виробництва такої продукції. Екологічна безпека сільськогосподарської продукції є ширшим поняттям, а інші згадані – її показниками.

Слід визначити економіко-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції як складну систему організаційно-правового та економіко-екологічного регулювання суспільних відносин та природокористування у сфері виробництва, переробки та реалізації сільськогосподарської продукції, що раціонально поєднує економічні та екологічні важелі управління сільськогосподарським виробництвом і структурно складається із організаційно-правової, інституційної, функціональної та економічної підсистем. У структурі зазначеного механізму виділено чотири підсистеми (сторони): 1. Організаційно – правову сторону – сукупність нормативно-правових приписів у сфері забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції. 2. Інституційну сторону – сукупність правозастосовних функцій органів державної влади та місцевого самоврядування у забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції. 3. Функціональну сторону – сукупність усіх передбачених чинним законодавством заходів, які реалізуються органами державної влади та виробниками (продавцями) сільськогосподарської продукції для забезпечення її екологічної безпеки. Маються на увазі як прямі (превентивні фітосанітарні, ветеринарно-санітарні, санітарно-епідеміологічні заходи, переробка, знищення чи утилізація небезпечної продукції та заходи примусового впливу на порушників закріплених в чинному законодавстві вимог екологічної безпеки сільськогосподарської продукції), так і непрямі заходи в цій сфері (раціональне використання та охорона земель сільськогосподарського призначення та ґрунтів, забезпечення екологічної безпеки в процесі поводження з небезпечними хімічними речовинами, пестицидами і агрохімікатами, забезпечення ядерної, радіаційної та біологічної безпеки). 4. Економічну сторону – сукупність економіко-правових регуляторів для стимулювання виробництва екологічно безпечної сільськогосподарської продукції, яка включає механізм фінансування заходів у цій сфері та власне функцію стимулювання виробника.

Сторони (підсистеми) економіко-правового механізму екологічної безпеки сільськогосподарської продукції характеризуються органічною єдністю та взаємопроникненням, тому логічніше характеризувати їх шляхом

розкриття організаційно-правового, економіко-правового та міжнародно-правового змісту такого механізму.

Організаційно-правовий зміст економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції включає в себе систему нормативно-правових актів, які регулюють економіко-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції та спеціально уповноважених державних органів, які здійснюють реалізацію вимог правових норм шляхом проведення превентивних та ліквідаційних заходів.

Законодавство України, яке регулює екологічну безпеку сільськогосподарської продукції, має комплексний характер. В процесі аналізу та систематизації його нормативно-правових приписів встановлено, що: 1. Чинне законодавство України практично не містить норм, які б регулювали конкретно безпеку сільськогосподарської продукції. Переважаюча їх частка врегульовує питання якості та безпеки продуктів харчування. Окремі правові норми формально регулюють екологічну безпеку сільськогосподарської продукції, а фактично – є недієвими (наприклад, ст.1, 2, 11, 21 Закону України «Про молоко та молокопродукти» щодо продуктів домашнього виробництва). 2. Чинне законодавство на сьогодні основну відповідальність у сфері забезпечення екологічної безпеки продуктів харчування покладає на їх виробника. Усі права та обов'язки виробників у цій сфері автор поділяє на групи: організаційні, превентивні, обов'язки в сфері захисту прав споживачів, ліквідаційні. Вони закріплені в різних нормативно-правових актах, що утруднює користування ними та не надає повної картини правового статусу сільськогосподарських товаровиробників. Доводиться, що відсутність єдиного багатфункціонального нормативно-правового акту, який би регулював правовий статус суб'єктів екологічної безпеки сільськогосподарської продукції, правовідносини між ними, заходи забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції та велика частка підзаконних нормативно-правових актів у нормативному регулюванні даного різновиду екологічної безпеки спричиняють не тільки окремі труднощі пошуку та використання необхідних положень нормативних актів, але й значним чином перешкоджають впорядкуванню системи законодавства України у сфері економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції.

Загально прийнято, що нормативно-правове регулювання забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції здійснюється у двох основних напрямках – у процесі виробництва сільськогосподарської продукції та при її реалізації. Але крім того, визначено інші напрямки нормативно-правового регулювання екологічної безпеки сільськогосподарської продукції, класифіковано та охарактеризовано нормативно-правові приписи чинного законодавства України за 7-ма основними та 7-ма додатковими групами.

Крім того, проведений аналіз дозволив стверджувати, що економіко-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції пройшов кілька етапів свого нормативно-правового закріплення в чинному законодавстві:

1. Регулювання в основному якості сільськогосподарської продукції як синоніму безпеки такої продукції – радянський період (60-і роки ХХ ст.-1990 р.ХХ ст.).

2. Регулювання загальної екологічної безпеки (основи покладено в 1990-1992 роках ХХ ст.).

3. Регулювання екологічної безпеки сільськогосподарської продукції шляхом встановлення окремих вимог до виробників такої продукції без створення єдиного спеціального комплексного нормативно-правового акту – (1992-1996р.р. ХХ ст.)

4. Часткове регулювання механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції шляхом створення спеціалізованого нормативно-правового акту щодо безпеки та якості харчових продуктів (1997р. ХХ ст. – по сьогодні).

Для забезпечення правового підґрунтя належного функціонування економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції запропоновано прийняття проекту Закону України «Про економіко-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції (ЗЕБСП)»

4. Інституційну підсистему економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції складають органи загальної та спеціальної компетенції. До останніх автором віднесено Міністерство аграрної політики України, Міністерство охорони навколишнього природного середовища, Міністерство охорони здоров'я України, Державну санітарно-епідеміологічну службу України, Державну службу ветеринарної медицини України, Державний комітет ветеринарної медицини, Державну фармакологічну комісію ветеринарної медицини, Державну надзвичайну протиепізоотичну комісію та підрозділи ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів (за умови карантину), Центральну державну лабораторію ветеринарної медицини, Українську лабораторію якості і безпеки продукції АПК, Державну службу з карантину рослин України, Українську державну насінневу інспекцію, Державну інспекцію з контролю якості сільськогосподарської продукції та моніторингу її ринку, Національну Комісію України з Кодексу Аліментаріус, Державний комітет з технічного регулювання та споживчої політики, Всеукраїнський державний науково-виробничий центр стандартизації, метрології, сертифікації та захисту прав споживачів, Державний комітет України по земельних ресурсах. Виявлено, що органи місцевого самоврядування мають лише загальні повноваження у сфері забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції, а громадське управління у цій сфері взагалі не передбачене. Тому в роботі пропонується розширити їх повноваження та створити Національне агентство по контролю за якістю та безпекою сільськогосподарської продукції, а також налагодити тісну співпрацю з Держспоживстандартом та територіальними управліннями у сфері захисту прав споживачів.

4. При аналізі функціональної підсистеми економіко-правового механізму виявлено, що найважливішим превентивним заходом у цій сфері є сертифікація. На даний час немає нормативно-правового закріплення сертифікації конкретно сільськогосподарської продукції та похідної сировини, окрім тієї, яка виступає сировиною для виробництва продуктів



харчування, в той час, як вся сільськогосподарська продукція має підлягати обов'язковій державній сертифікації. Запропоновано внести відповідні зміни до п.3 ст. 15 Декрету Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію» та до п.4 Указу Президента України «Питання Державного Комітету з питань технічного регулювання та споживчої політики».

В рамках дослідження організаційно-правового змісту економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції проаналізовано каральну, превентивну, компенсаційну функції та різновиди юридичної відповідальності у сфері забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції. Виявлено, що незважаючи на деякі позитивні зміни в регулюванні адміністративно-правової відповідальності в екологічній сфері, в тому числі і безпеки сільськогосподарської продукції (наприклад, ст.23 Закону України «Про захист прав споживачів», ст.40 Закону України «Про захист рослин» Ст.46-47 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя» та інші), мізерні розміри штрафів ще передбачені, наприклад, ст. 107 КпАП України. Запропоновано провести реформування системи та розмірів штрафів за дані проступки, встановити більш високі розміри штрафів за повторне та систематичне порушення вимог у сфері безпеки сільськогосподарської продукції. Ці твердження лише частково взяті до уваги в проекті Закону України «Про загальну безпеку продукції» та потребують подальшого опрацювання. Запропоновано також розширити перелік складів злочинів у сфері безпеки сільськогосподарської продукції та встановити кримінальну відповідальність за порушення вимог законодавства України про заборону використання в сільському господарстві України та виробництві продуктів харчування генетично модифікованих організмів чи частин генетично модифікованих організмів.

Досліджено економічну підсистему економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки та розкрито економіко-правовий зміст даного механізму шляхом розробки рекомендацій запровадження пільгового оподаткування виробників екологічно безпечної продукції, диференціації цін та звичайну, безпечну та чисту продукцію, створення Фонду фінансування та підтримки виробництва екологічно безпечної сільськогосподарської продукції (ФПВЕБСП). Обґрунтовано, що побудова економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції вимагає не тільки створення системи економіко-правових регуляторів для виробництва безпечної продукції сільського господарства, а й масштабної державної підтримки сільського господарства України. Чинне законодавство практично не містить норм по державній підтримці виробництва екологічно безпечної сільськогосподарської продукції. З цього можна зробити висновок про недостатню увагу законодавця до необхідності здійснення структурних реформ у вітчизняній сільськогосподарській галузі попри величезну увагу до цього питання європейських інституцій. Серед заходів підтримки сільського господарства на сучасному етапі повинні бути реформування соціальної інфраструктури села, створення нових робочих місць та системи інформаційно-консультативних установ для стимулювання і допомоги сільськогосподарським товаровиробникам, бажаючим перейти на господарювання за екологічно узгодженими технологіями та інші.

Проведено ґрунтовне дослідження міжнародно-правового змісту економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції, виділено чотири етапи розвитку права ЄС у сфері ветеринарії, фітосанітарне законодавство ЄС, органи управління в цій сфері, їх компетенцію, проаналізовано основні акти ЄС з питань забезпечення якості та безпеки сільськогосподарської продукції, виділено систему органів управління у цій сфері та особливості виконання ними своїх функцій.

В результаті порівняльного аналізу норм права ЄС із національними нормами у сфері забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції виявлено, що процес адаптації у цій сфері просувається досить повільно. Крім того, досліджено поняття та механізм системи аналізу ризиків і критичних контрольних точок – НАССР та виявлено відсутність в чинному законодавстві України належного підґрунтя для впровадження системи НАССР у практику виробників сільськогосподарської продукції. Цю прогалину запропоновано заповнити розділом 5 проекту Закону України «Про економіко-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції».

Також зроблено пропозицію змінити визначення належної гігієнічної практики («good hygienic practice») шляхом внесення змін до ст.1 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» та кодифікувати наявні в чинному українському законодавстві норми про виробництво окремих видів харчової продукції у Харчовий Кодекс України.