

Підтримку надає:



Федеральне міністерство
продовольства і
сільського господарства

на підставі рішення
Німецького Бундестагу



Німецько-український
агрополітичний діалог

Випуск 01/2017

При Інституті економічних досліджень та політичних консультацій

ОГЛЯД АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ

Запровадження законодавства ЄС у аграрному секторі України: зобов'язання та досягнення

Автор

Юлія Огаренко

Німецько-український агрополітичний діалог (APD)

Рейтарська 8/5 А, 01030 Київ

Тел. +38044/ 2356327

info@apd-ukraine.de

www.apd-ukraine.de

Угода про Асоціацію між ЄС та Україною нараховує 59 директив та регламентів ЄС у галузі сільського господарства та розвитку сільських територій, які мають бути впроваджені у національне законодавство України. Крім того, у національне законодавство також має бути транспоновано велику кількість технічних регламентів із санітарних та фітосанітарних заходів.

Хоча Угода про асоціацію не містить конкретних часових рамок, уряд України добровільно взяв на себе зобов'язання завершити апроксимацію національного законодавства до законодавства ЄС до 2017 року.

Плани імплементації законодавства ЄС, розроблені Міністерством аграрної політики і продовольства, є гарним підґрунтям для апроксимації національного законодавства до законодавства ЄС. Проте, станом на початок 2017 року, Верховною Радою було схвалено лише декілька законів, спрямованих саме на апроксимацію законодавства.

Положення Угоди про асоціацію

Положення щодо наближення національного законодавства в аграрному секторі (включаючи рибальство) до законодавства ЄС викладено в 17-18 главах Розділу V (економічне і галузеве співробітництво). Згідно статті 403 Угоди про асоціацію: *"Сторони співпрацюють з метою сприяння розвитку сільського господарства та сільських територій, зокрема, шляхом поступового зближення політик та законодавства"*. Далі у статті 405 зазначено, що *"[...] Сторони мають підтримувати поступове наближення законодавства до відповідних законодавчих актів та регуляторних стандартів ЄС, зокрема, тих, які перераховано в додатку XXXVIII до цієї Угоди"*. У свою чергу, у додатку XXXVIII наведено 59 директиви та положення за такими напрямками:

- *забезпечення якості (7 регламентів, що визначають порядок захисту географічних зазначень, гарантування традиційного складу та способів виробництва сільськогосподарської продукції та продуктів харчування, про спільну організацію ринку вина та контроль виноробної галузі);*

- *органічне фермерство (3 регламенти, що визначають правила виробництва, маркування та імпорту органічних продуктів);*
- *генетично модифіковані зернові (1 рекомендація щодо підходів задля забезпечення співіснування генетично модифікованих зернових та традиційного і органічного виробництва);*
- *біорізноманіття (1 регламент, що засновує програму Співтовариства щодо збереження, специфікації, збору та використанні генетичних ресурсів в сільському господарстві);*
- *стандарти торгівлі рослинами, насінням рослин, продуктами, отриманими з рослин, фруктами та овочами (33 директив і регламентів, що встановлюють правила торгівлі і сертифікації певної продукції, а також організації ринку);*
- *стандарты торгівлі живими тваринами та продуктами тваринництва (14 директив і регламентів, що встановлюють стандарти торгівлі для певних продуктів тваринного походження, а також правила організації ринків).*

Глава 18 містить положення, що стосуються двостороннього співробітництва в галузі рибальства та морської політики для забезпечення сталого управління і збереження водних біоресурсів.

Законодавство ЄС щодо безпеки харчових продуктів, санітарних і фітосанітарних питань, включає значний обсяг нормативних актів. Вони не перераховані в главі 4 розділу IV (Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею), але в Додатку V зазначено, що Україна має розробити комплексну стратегію з впровадження відповідного законодавства. З огляду на те, що Україна є членом СОТ і ряду міжнародних конвенцій, пов'язаних з санітарними та фітосанітарними заходами, велику кількість міжнародних стандартів вже було впроваджено¹. Проте, багато специфічних регламентів ЄС ще має бути впроваджено.

В Угоді про асоціацію не вказано точні часові рамки протягом яких має бути завершено апроксимацію законодавства. Зокрема, в додатку XXXVIII йдеться, що перераховані законодавчі акти ЄС *"служують законодавчим вказівником,*

¹<http://minagro.gov.ua/themes/garland/pdf/1.1%20Basic%20material%20ENG.pdf>

коли українською стороною розглядається поступове наближення законодавства в конкретному секторі або щодо певної продукції". В наступному розділі розглянуто законодавче підґрунтя, схвалене для запровадження законодавства ЄС в аграрному секторі України.

Національні плани з імплантації законодавства ЄС

План дій, необхідний для реалізації Угоди про асоціацію, було затверджено Кабінетом міністрів² 17 вересня 2014 р. У Плані наведено розподіл обов'язків між різними установами. Окрім того, визначено партнерів з боку ЄС з певних питань і окреслено заходи, які необхідно впровадити. Незважаючи на те, що Угода про асоціацію не містить конкретних часових рамок, уряд України добровільно взяв зобов'язання завершити апроксимацію національного законодавства до законодавства ЄС до 2017. Всі відповідальні органи мали розробити і подати плани імплементації директив та регламентів ЄС до 1 листопада 2014 р. Урядовий офіс з питань європейської інтеграції відповідальний за моніторинг впровадження плану дій.

У свою чергу, Міністерство аграрної політики та продовольства (Мінагрополітики) України розробило детальні плани здійснення транспозиції трьох регламентів ЄС, які було затверджено Кабінетом Міністрів 26 листопада 2014 року³. Ці плани⁴ визначають конкретні заходи, відповідальні установи, часові рамки та індикатори ефективності транспозиції наступних законодавчих актів ЄС:

- Регламент Ради (ЄС) № 479/2008 від 29.04.2008 про спільну організацію ринку вина;
- Регламент (ЄС) № 1830/2003 Європейського парламенту і Ради від 22 вересня 2003 року щодо відстеження та маркування генетично модифікованих організмів і відстеження харчових продуктів та кормів, вироблених з генетично модифікованих організмів;

Регламент Комісії (ЄС) № 555/2008 від 27.06.2008, що визначає детальні правила впровадження Регламенту Ради (ЄС)

№ 479/2008, про програми підтримки, торгівлю з третіми країнами, виробничий потенціал та контроль виноробної галузі.

Запровадження інших законодавчих норм ЄС регламентується наказом Мінагрополітики від 19 січня 15 р № 15 "Про затвердження Плану наближення законодавства України до законодавства ЄС в сільськогосподарському секторі"⁵. Загалом, Мінагрополітики бере участь у реалізації 34 заходів Плану дій (18 з яких в якості ключового відповідального органу). Більше того, 24 лютого 2016⁶ року, Кабінет Міністрів затвердив Всеохоплюючу стратегію реалізації Глави IV Розділу IV (Санітарні та фітосанітарні заходи) Угоди про асоціацію. У стратегії перераховано 70 груп заходів задля імплементації більш як 250 регламентів ЄС протягом 2016-2020 рр.

Відповідно до процедури, передбаченої в Угоді про Асоціацію, стратегію буде представлено до розгляду на першому засіданні Підкомітету з управління санітарними та фітосанітарними заходами, дата якого наразі узгоджується з Європейською комісією.

Основні досягнення у законодавчому наближенні в агросекторі

Огляд законодавчих та регуляторних актів, розроблених Мінагрополітики в односторонньому порядку або у співпраці з депутатами свідчить про те, що більшість зусиль було сконцентровано на заходах з дерегуляції. Варто зазначити, що багато важливих законів "застрягли" в процесі очікування затвердження Верховною Радою вже протягом декількох років.

Лише декілька схвалених законів, наведених нижче, є зосередженими виключно на апроксимації до законодавства ЄС. Нижче наведений огляд основних законів, перелік може бути не повний.

Фундаментальні положення з метою забезпечення якості та безпеки харчових продуктів було запроваджено ще у 2014 зі схваленням Закону №1602-VII "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів"⁷ від 22 липня, 2014, та Закону №

²<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80>

³<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1144-2014-%D1%80>

⁴http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247981881

⁵<http://minagro.gov.ua/uk/ministry?nid=15556>

⁶ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/228-2016-%D1%80/page>

⁷ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1602-18/page>

1648-VII " Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо ідентифікації та реєстрації тварин " ⁸ від 14 серпня, 2014.

У Законі №1602-VII здійснено уточнення термінології, запроваджено положення для створення єдиного органу виконавчої влади в галузі безпеки харчових продуктів, простежуваності продукції та, щонайважливіше, вимоги до всіх операторів ринку щодо запровадження системи управління безпечністю харчової продукції на основі принципів HACCP⁹ та ін. Закон набрав чинності 20 вересня 2015 року.

Законом №1648-VII запроваджено обов'язкову ідентифікацію та реєстрацію великої рогатої худоби, свиней, коней, овець та кіз, згідно вимог законодавства ЄС. Цей важливий захід допоміг покращити державний контроль за ветеринарно-санітарним станом господарств та простежуваністю продукції тваринного походження з метою виявлення хвороб тварин та попередження епізоотій. Для споживачів це означає вищі стандарти продовольчої безпеки.

У 2015 році Верховною Радою було схвалено два інших важливих закони. Перший Закон № 864-VIII "Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення законодавства України у сфері насінництва та розсадництва у відповідність з європейськими та міжнародними нормами і стандартами" ¹⁰ від 8 грудня 2015 року. Закон має сприяти реалізації вимог Угоди про асоціацію шляхом впровадження процедури реєстрації і сертифікації насіння. Таким чином, закон встановлює рамкові умови для реалізації директив ЄС і регламентів, що стосуються насіння і посадкового матеріалу, наведених в додатку XXXVIII. Детальні технічні регламенти має бути затверджено в 2016 році.

Другий Закон № 287-VIII "Про побічні продукти тваринного походження, не призначені для споживання людиною" ¹¹ від 7 квітня 2015 року визначає основні принципи і пріоритети задля збалансованої державної політики у галузі поводження з побічними продуктами тваринного походження. Таким чином, ризики для здоров'я людини і тварин на різних етапах - від збору і

переробки таких побічних продуктів до їх використання. Закон забезпечує гармонізацію національного законодавства з регламентами ЄС № 1069/2009 та № 142/2011. Він також сприятиме вдосконаленню державного контролю в даній галузі і профілактиці інфекційних захворювань. Більше того, у 2015 році Кабінетом Міністрів України також схвалено Концепцію розвитку сільських територій¹² (Розпорядження №995-р від 23.09.2015). Метою концепції є забезпечення необхідних організаційних, правових та фінансових передумов для сталого розвитку сільських територій. Концепція визначає пріоритети для розвитку сільських територій до 2025 року та зміщує фокус від підтримки аграрного сектору до підтримки розвитку сільських територій. Концепція також передбачає гармонізацію з відповідним законодавством ЄС. У 2016 році Кабінетом Міністрів України затверджено детальні правила щодо виробництва органічної продукції або сировини бджільництва (Постанова №208 від 23 березня 2016 р.), органічної продукції чи сировини рослинного (Постанова №587 від 31.08.2016) та тваринного походження (Постанова №241 as of 30.03.2016) з метою сприяння розвитку внутрішнього ринку органічної продукції та стимулювання подальшої інтеграції з ринком ЄС. Крім того, Міністерство аграрної політики та продовольства України затвердило специфічні вимоги до продуктів з какао та шоколаду (Наказ №157 від 13.04.2016).

Подальші плани

Низка ключових законодавчих актів, які мають на меті апроксимацію із законодавством ЄС, було розроблено та подано на розгляд в попередні роки. Очікується, що ці закони будуть схвалені Верховною Радою у 2017 році.

Законопроект №0906 "Про державний контроль, що здійснюється з метою перевірки відповідності законодавству про безпечність та якість харчових продуктів і кормів, здоров'я та благополуччя тварин"¹³, який було зареєстровано ще у 2014, і зараз має бути розглянуто Верховною Радою у другому читанні. Законопроект є важливим не лише для забезпечення гармонізації з регламентами ЄС №854/2004, №882/2004,

⁸ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1648-vii>

⁹ Hazard analysis and critical control points - система аналізу небезпечних чинників і контролю критичних точок

¹⁰ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/864-19>

¹¹ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/287-19>

¹² <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80>

¹³ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52373

№669/2009 та Директивою ЄС №97/78/ЄС, але й для покращення існуючого законодавства щодо захисту здоров'я людей та зміцнення прав споживачів.

Законопроект №2845-1 "Про корми"¹⁴ (zareєстровано від 27.05.2015) має на меті упорядкувати законодавчі положення щодо виробництва, обігу, забезпечення гігієни, маркування, запровадження належної практики годування тварин, взаємодії між органами виконавчої влади та операторами ринку. Його також було розроблено згідно відповідних регламентів ЄС (напр. №178/2002, №767/2009, №183/2005).

Окрім того, у 2017 мають бути схвалені два важливих законопроекти, які було розроблено ще у 2016 у. Перший – це проект Закону №4611 "Про вимоги до предметів та матеріалів, що контактують з харчовими продуктами"¹⁵, який має на меті створення законодавчих та організаційних передумов для обігу продукції, що контактує з продуктами харчування, з метою забезпечення безпеки продуктів для споживачів.

Другий законопроект №4126-1 "Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів"¹⁶ має на меті забезпечити захист здоров'я та інтересів споживачів і запровадити норми, що гарантують права споживачів на отримання інформації щодо складу продуктів харчування чи процесу виробництва. Законопроект цілком гармонізовано з відповідними нормами ЄС.

У підсумку варто зазначити, що повна апроксимація національного законодавства із законодавством ЄС до кінця 2017, як зазначено в Плані дій уряду, є проблематичною.

Затримка зі впровадженням законодавчих норм ЄС означає втрату економічних можливостей для українських виробників з точки зору доступу до аграрних ринків ЄС. Це також призводить до певних втрат податкових надходжень для уряду.

Стандарти безпечності харчових продуктів у ключових галузях агросектора України є нижчими, ніж в ЄС.

Таким чином, в інтересах України швидко гармонізувати законодавчі норми до законодавства ЄС.

¹⁴ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55372

¹⁵ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59002

¹⁶ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58324