

ПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА

Качурінер В. Л.

У статті здійснено загальний огляд правових інструментів екологічної політики Європейського Союзу у сфері сільськогосподарського виробництва та підкреслено їх значення для євроінтеграційних процесів в Україні. Крім того, створення єдиного ринку сприяло активізації політики у сфері охорони навколишнього середовища та запровадила відповідні екологічні стандарти у сферу сільського господарства та процес виробництва продукції.

Підкреслено, що досягнення цілей політики ЄС у сфері сільськогосподарського виробництва можливо за допомогою збалансованого поєднання стимулів для споживачів і підприємств, уніфікації підходів до ринкових інструментів і запровадження екостандартів для зниження екологічних наслідків виробничої діяльності та виробництва продукції.

Позначено, що правові інструменти екологічної політики ЄС у досліджуваній сфері - це засоби та способи, які впливають на процес виробництва і учасників сільськогосподарської діяльності.

Проаналізовано такий інструмент, як Ecolabel, який є результатом узгодженої політики ЄС та законодавчою основою для сталого виробництва і споживання в ЄС. Ecolabel як інструмент політики ЄС допомагає заповнити прогалини в регулюванні сфери виробництва, стимулювати законодавство для забезпечення мінімальних вимог щодо екологічних характеристик продуктів і послуг.

Підкреслено, що ЄС розробив систему екологічної сертифікації. Одними з перших під її дію підпали енергетична, транспортна та сільськогосподарська політика ЄС.

Проаналізовано такий правовий інструмент, як екологічна стандартизація, яка є організаційним прийомом та способом в сфері виробництва.

Підкреслено значення такого інструменту, як оцінка впливу на навколишнє середовище, яка є унікальним інструментом в тому, що вимагає враховувати екологічні цінності і обґрунтовувати їх в світлі детальних екологічних досліджень та громадського обговорення потенційних впливів на навколишнє середовище.

Зроблено акцент на тому, що в законодавстві ЄС встановлені сільськогосподарські податки, що також є важливим правовим інструментом та економічним засобом наповнення бюджету ЄС.

Досліджено певні аспекти аграрного законодавства ЄС як правового інструменту.

Зроблено висновок, що до правових інструментів політики ЄС у сфері сільськогосподарського виробництва можна віднести: екомаркування, екологічну стандартизацію, систему екологічного менеджменту і екологічного аудиту, оцінку впливу на навколишнє середовище, сільськогосподарські податки, аграрне законодавство ЄС.

Ключові слова: право ЄС, виробництво, сільське господарство, правові інструменти, екомаркування, стандартизація, оцінка впливу на навколишнє середовище, аграрне законодавство.

Kachuriner V. L. Legal instruments of the environmental policy of the European Union in the sphere of agricultural production

The article provides a general overview of the legal instruments of the European Union's environmental policy in the field of agricultural production and emphasizes their importance for the European integration processes in Ukraine. In addition, the creation of a single market contributed to the activation of environmental protection policy and introduced appropriate environmental standards in the field of agriculture and the production process.

It is emphasized that achieving the goals of the EU policy in the field of agricultural production is possible with the help of a balanced combination of incentives for consumers and enterprises, unification of approaches to market instruments and introduction of eco-standards to reduce the environmental consequences of production activities and production of products.

It is noted that the legal instruments of the EU's environmental policy in the researched area are means and methods that affect the production process and participants in agricultural activity.

An instrument such as the Ecolabel, which is the result of an agreed EU policy and a legal basis for sustainable production and consumption in the EU, is analyzed. Ecolabel as an EU policy tool helps to fill the gaps in the regulation of the production sphere, to stimulate legislation to

ensure minimum requirements for the environmental characteristics of products and services.

It is emphasized that the EU has developed a system of environmental certification. The energy, transport and agricultural policies of the EU were among the first to fall under its influence.

Such a legal instrument as ecological standardization, which is an organizational method and method in the field of production, is analyzed.

The importance of such a tool as environmental impact assessment is emphasized, which is a unique tool in that it requires taking into account environmental values and justifying them in the light of detailed environmental studies and public discussion of potential environmental impacts.

Emphasis is placed on the fact that agricultural taxes are established in the EU legislation, which is also an important legal instrument and economic means of filling the EU budget.

Certain aspects of EU agrarian legislation as a legal instrument have been studied.

It was concluded that the legal instruments of the EU policy in the field of agricultural production include: ecolabeling, environmental standardization, the system of environmental management and environmental audit, environmental impact assessment, agricultural taxes, EU agricultural legislation.

Key words: *EU law, production, agriculture, legal instruments, ecolabeling, standardization, environmental impact assessment, agricultural legislation.*

Вступ. Підйом екологічного руху в країнах ЄС відбувся на початку 90-х років, що змусило уряди держав-членів ЄС зробити відповідні значні кроки вперед в області екологічної та аграрної політики. Програма створення єдиного ринку підняла статус політики у сфері охорони навколишнього середовища та запровадила відповідні екологічні стандарти у сферу сільського господарства та процес виробництва продукції.

У даний час для жителів Європи якість довкілля та якість продукції з точки зору безпеки та екологічності є найважливішими характеристиками, що визначають рівень життя. Швидкий розвиток виробництва, інтенсивне ведення сільського господарства та висока густота населення в Європейському Союзі призвели до загострення екологічних проблем. Внаслідок забруднення навколишнього середовища багато продуктів харчування перестали задовольняти запити споживачів, а екологічні товари, вироблені з мінімальним збитком для навколишнього середовища, виготовлені з екологічно чистої сировини із застосуванням органічних методів ведення

сільського господарства, набувають все більшої популярності. Відбувається переключення уваги споживачів до питань здорового способу життя та старіння, наявності достовірної інформації про харчову та екологічну безпеку продуктів харчування, екологічність товарів, житла та послуг. Все це змушує компанії та уряди європейських країн знову і знову звертатися до пошуків нових підходів до екологізації процесу виробництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Спільну аграрну політику досліджували як закордонні, так і вітчизняні науковці: Е. Фалькович, І. Ушевич, Н. Юркенайте, І. Клименко, О. Вінська, Н. Варшавська, О. Вишняков та інші. Також питання спільних політик ЄС та механізмів їх реалізації у агропромисловій сфері висвітлено В. Корчун, О. Попової, С. Шерстюк, С. Тивончук, Г. Сухомирова, Ф. Адінолфі та ін. Однак дослідження правових інструментів політики ЄС у сфері сільськогосподарського виробництва, враховуючи постійну зміну економічних та політичних умов, у яких відбувається реалізація спільних політик ЄС, є актуальним сьогодні.

Метою статті є дослідження правових інструментів політики Європейського Союзу у сфері сільськогосподарського виробництва та позначення їх значення для євроінтеграційних процесів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Сформовані на регіональному рівні екологічні принципи в праві ЄС та на рівні держав-членів використовують набір іноді різних правових важелів та інструментів, які запозичені з «м'якого права» у національні нормативно-правові акти [1, с. 487]. Так, Н. де Седелір з цього приводу зазначає, що термін «м'яке право» також часто використовується для опису різних видів квазі-юридичних інструментів Євросоюзу: «кодекс поведінки», «керівництва», «комунікації» та інше [2, р. 2]. Отже, правові інструменти - це засоби та способи, які впливають на процес виробництва і учасників сільськогосподарської діяльності.

Досягнення цілей політики ЄС у сфері сільськогосподарського виробництва можливо за допомогою збалансованого поєднання стимулів для споживачів і підприємств, уніфікації підходів до ринкових інструментів і запровадження екостандартів для зниження екологічних наслідків виробничої діяльності та виробництва продукції. Проаналізуємо наявні правові інструменти в політиці ЄС, які стосуються сфери сільськогосподарського виробництва.

Доступ споживачів до інформації про продукти забезпечується чіткою та послідовною системою маркування, яка враховує наявні екологічні

вимоги для продукції. Інформування громадян про наявну екопродукцію дає змогу отримати зрозумілу та достовірну інформацію про продукцію та збільшує на неї попит. Серед ключових вимог екологізації аграрної сфери - це, наприклад, вимоги до пакування продукції. Так, упаковка повинна бути оптимізована для мінімізації впливу на навколишнє середовище. Це є вимога такого інструменту, як Ecolabel, ряд директив присвячено цьому питанню [3; 4]. Ecolabel є результатом узгодженої політики ЄС та законодавчою основою для сталого виробництва і споживання в ЄС. Цей інструмент допомагає заповнити прогалини в політиці ЄС, стимулювати законодавство для забезпечення мінімальних вимог щодо екологічних характеристик продуктів і послуг.

Позначене вище дає змогу констатувати, що зазначений правовий захід (інструмент) у сфері виробництва охоплює процес використання сировини і матеріалів, а також направлений на зменшення викидів, однак він має бути з'єднаний з необхідними економічними механізмами.

Особливість цього інструменту також полягає в тому, що ця система не тільки забезпечує захист споживачів від недоброякісної й небезпечної продукції, а й захищає навколишнє середовище від шкідливого впливу з боку неякісної продукції та згубної діяльності людини у сфері сільського господарства. Тому саме для екологічної сертифікації набуває особливого значення розподіл сфер обов'язковості і добровільності, інтересів національної безпеки і ринкових інтересів у визначенні структури цієї системи та правил її функціонування. Наприклад, в Європейському Союзі екологічне виробництво в сільськогосподарській сфері регулювалось спершу Регламентом Ради (ЄЕС) № 2092/91 від 24 червня 1991 р. про органічне землеробство та відповідне маркування сільськогосподарської продукції та харчових продуктів (втратив силу), а зараз це регулювання здійснюється Регламентом Ради (ЄС) № 834/2007 від 28 червня 2007 р. про органічне виробництво та маркування органічних продуктів [5].

Всі виробники продукції, переробники або продавці проходять для підтвердження екостатусу своєї продукції проходять екосертифікацію. Метою такої екосертифікації є встановлення гарантій для споживача з боку незалежної уповноваженої компетентної організації того, що продукт, дійсно, виготовлений у відповідності зі стандартами екологічного виробництва.

Система присудження еколейблу не носить обов'язкового характеру, її цілями є: поширення

дизайну, виробництва, маркетингу і використання продукції, що має мінімальний вплив на навколишнє середовище; поліпшення забезпечення споживачів інформації про продукцію, надає вплив на навколишнє середовище. Для України цей інструмент є важливим, оскільки існує потреба в посиленому державному управлінні в галузі екологічної безпеки й контролю за дотриманням екологічних вимог.

Наступний не менш важливий інструмент - екологічна стандартизація - це організаційний прийом та спосіб в сфері виробництва, яка є найбільш розробленим інструментом захисту навколишнього середовища в ЄС. Екологічній стандартизації присвячено багато актів вторинного права ЄС.

Кодифікація в праві ЄС торкнулась генетично модифікованих організмів (далі - ГМО), були запровадженні загальні обмеження впровадження у виробництво і на споживчий ринок досягнень генної інженерії. Так, Директива 2001/18/ЄС встановлює правило, що продукція з ГМО може бути допущена на ринок, якщо вона відповідає стандартам ЄС і пройшла необхідну оцінку на предмет безпеки для здоров'я людини та навколишнього середовища [6]. Споживачам має бути доведена інформація про те, що продукти містять ГМО, також такі товари мають бути відповідним чином марковані і упаковані. Держави-члени ЄС ведуть облік виробників продукції, що містить ГМО.

Наступним інструментом, який можна віднести до організаційних прийомів та способів в межах механізму охорони навколишнього природного середовища у сфері виробництва, є оцінка впливу на навколишнє середовище (далі - ОВНС). ОВНС є унікальним інструментом в тому, що вимагає від суб'єктів, що приймають рішення, враховувати екологічні цінності при прийнятті цих рішень і обґрунтовувати їх в світлі детальних екологічних досліджень та громадського обговорення потенційних впливів на навколишнє середовище. П. Модак визначає оцінку впливу на навколишнє середовище, в широкому сенсі, як оцінку (прогнозування) наслідків поточної або передбачуваної дії [7, р. 12-14]. Оцінка екологічних наслідків впровадження планів та програм проводиться з метою сприяння включенню екологічних аспектів на етапах розробки таких планів та програм.

Оцінка впливу на навколишнє середовище спрямована на виявлення й прогнозування очікуваного впливу на навколишнє середовище, здоров'я та добробут людей із боку господарської та іншої діяльності. Методологія ОВНС дістала своє визнання майже в усіх розвинених країнах.

Прийнята 25 років назад Директива 85/337 ОВНС повинна була, використовуючи накопичений досвід, внести зміни до законодавства та політики Європейського Союзу, а також у прецедентне право Європейського Суду.

У межах міжнародних зобов'язань та з метою імплементації у національне законодавство положень Директив ЄС Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про оцінку впливу на довкілля», який встановлює правові та організаційні засади здійснення оцінки впливу на довкілля, яка спрямована на попередження та запобігання шкоді довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, охорону довкілля, раціональне використання і відтворення природних ресурсів у процесі прийняття рішень про здійснення господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів. Це значний крок у реалізації Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Ще один важливий інструмент, але більш добровільного змісту - система екологічного менеджменту і екологічного аудиту, що базується на положеннях Регламенту № 1221/2009 про добровільну участь організацій у системі спільного управління навколишнім середовищем та екологічного аудиту [8].

Складовим компонентом економіко-правового механізму охорони навколишнього середовища є «зелені» податки. Д. Джилієс ще раніше позначав, що у плани ЄС входить введення в майбутньому загального податку на викиди вуглекислого газу [9, р. 10]. Однак в законодавстві ЄС встановлені сільськогосподарські податки, які встановлюються на сільськогосподарську продукцію, що імпортується чи експортується. Такі податки розглядаються як засіб проведення єдиної сільськогосподарської політики, з одного боку, а з іншого - як дохідна частина бюджету ЄС. Цей підхід з самого початку знайшов своє закріплення у рішеннях Ради про фінансування спільної сільськогосподарської політики ЄС та створення власних ринків хлібних злаків, м'яса птиці, свинини, яєць, фруктів, овочів та вина [10, с. 410]. Таким чином, забезпечується дохід до бюджету ЄС, захищаються інтереси виробників у ЄС та спільний ринок, що встановлено та регламентується рішеннями Ради.

Податок на сільськогосподарську продукцію, що експортується, має на меті, окрім забезпечення прямих надходжень до бюджету ЄС, стримувати держави-члени в межах єдиної аграрної політики ЄС. Сума, що стягується як податок, ста-

новить різницю між світовими цінами та узгодженим рівнем цін у ЄС на цю продукцію.

Як позначає О.К. Вишняков, сільськогосподарські податки можуть використовуватися також і для запровадження обмежень на виробництво певних видів продукції. Наприклад, у 1977 р. Рішенням Ради 1079/772 був запроваджений «податок спільної відповідальності» (coresponsibility levy) на молоко та молочні вироби. Правомірність та обґрунтованість застосування цього податку знайшли своє підтвердження в рішенні Суду у справі «Stolting» [11].

Також саме аграрне законодавство ЄС можна розглядати як правовий інструмент упровадження аграрної політики. Засади аграрного права ЄС впливають з положень ДФЄС, де можна виокремити такі:

- 1) включення сільського господарства до спільної компетенції ЄС та держав-членів;
- 2) норми, що стосуються сільського господарства, є певним винятком із загальних положень ДФЄС;
- 3) аграрний сектор усіх держав-членів ЄС має підлягати спільній політиці;
- 4) єдність аграрного ринку;
- 5) надання переваги внутрішньоєвропейському сільськогосподарському виробникові;
- 6) солідарність, що виявляється в утворенні фондів гарантування та розвитку для регулювання єдиного аграрного ринку ЄС;
- 7) екологізація сільськогосподарського виробництва, що виявляється в орієнтації спільної аграрної політики ЄС на стимулювання екологічно безпечного ведення сільського господарства і на реалізацію екологічних програм на селі [10, с. 561]. Завдання аграрного права ЄС збігаються з завданнями спільної аграрної політики.

На рівні ЄС окреслюються тільки загальні риси і завдання цієї політики, засади і методи її реалізації, залишаючи національним законодавствам широкий простір для більш детального регулювання. Проблематика права власності на засоби сільськогосподарського виробництва, обороту земель сільськогосподарського призначення, внутрішньої організації господарств залишається у компетенції законодавств держав-членів, піддаючись лише опосередкованому впливу права ЄС. Це дозволяє формувати через законодавство держав-членів таку, що найбільш відповідає національним традиціям, модель сільськогосподарського розвитку. Це є корисним і для українського законодавця.

На рівні ЄС окреслюються тільки загальні риси і завдання цієї політики, засади і методи її реалізації, залишаючи національним законодавствам широкий простір для більш детального регулювання. Проблематика права власності на засоби сільськогосподарського виробництва, обороту земель сільськогосподарського призначення, внутрішньої організації господарств залишається у компетенції законодавств держав-членів, піддаючись лише опосередкованому впливу права ЄС. Це дозволяє формувати через законодавство держав-членів таку, що найбільш відповідає національним традиціям, модель сільськогосподарського розвитку. Це є корисним і для українського законодавця.

Висновки. Незважаючи на великий масив наявних актів, що стосуються виробництва і споживання, вони обмежені в можливостях. Адже

для ефективної реалізації наявних документів потрібні ефективні інструменти, які б давали відповідні сигнали виробникам сільськогосподарської продукції і споживачам для стимулювання ефективності використання ресурсів і покращення екобезпеки регіону. Це робить акцент на важливості підтримки заходів для подальшого поліпшення екологічних характеристик товарів і послуг протягом всього їх життєвого циклу, в тому числі заходів зі збільшення поставок екологічно чистих продуктів й стимулювання споживчого попиту на таку продукцію.

Процес вирощування сільськогосподарської продукції та процес виробництва впливає на навколишнє середовище та викликає його деградацію, це стосується безпосередньо і проектування, рекламування, реалізації продукції кінцевим споживачам, переробки та подальшої утилізації їх в якості відходів. З розвитком суспільства розвиваються й засоби обробки земель, збільшуються посівні площі та нарощується процес виробництва. Отже, розвиток процесу сільськогосподарського виробництва представляє собою різноманітні способи впливу на навколишнє середовище, тому ЄС виробив ряд дій із захисту довкілля, що обумовлювалось і соціально-економічним розвитком європейських країн, і їх прагненням до вироблення єдиних підходів, правових інструментів спільної аграрної політики та інструментів у сфері захисту довкілля, та впровадження їх у процес сільськогосподарського виробництва.

Важливе місце в цьому процесі посідають означені вище правові інструменти, які мають значне економічне підґрунтя, такі як: екомаркування, екологічна стандартизація, система екологічного менеджменту і екологічного аудиту, оцінка впливу на навколишнє середовище, сільськогосподарські податки, аграрне законодавство ЄС.

Багаторічний досвід застосування таких інструментів повинен досліджуватись та використовуватись Україною з огляду на активізацію процесу євроінтеграції та розгляду ринку ЄС як ринку збуту сільськогосподарської продукції.

Література

1. Качурінер В.Л., Пасечник О.В. Механізм охорони оточуючої середовища в сфері виробництва в праві Європейського Союзу. *Молодий вчений*. 2016. № 3. С. 487-490.

2. Sadeleer N. de. *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*. Oxford : Oxford University Press, 2002. 482 p.

3. Directive 2009/125/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energy-related products. *Official Journal*. 2009. L 285. P. 10.

4. Regulation (EC) No 66/2010 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the EU Ecolabel. *Official Journal*. 2010. L 27. P. 1.

5. Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) N. 2092/91. *Official Journal*. 2007. L 189. P. 1-23.

6. Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220/EEC - Commission Declaration. *Official Journal*. 2001. L 106. P. 1-39.

7. Modak P., Biswas A.K. *Introduction to EIA, What is EIA in: Conducting Environmental Impact Assessment for Developing Countries*. Tokyo-New York-Paris: United Nations University Press, 1999. P. 12-14.

8. Regulation (EC) No. 1221/2009 of the European Parliament and of the Council of November 25, 2009 on the voluntary participation of organizations in a community system for environmental management and environmental auditing and repealing Regulation (EC) No. 761/2001 and the resolutions of the Commission 2001/681/EG and 2006/193/EG. *Official Journal*. 2009. L 342. P. 1-45.

9. Gillies D. *A Guide to Ec Environmental Law*. Earthscan, 1999. 185 p.

10. *Право Європейського Союзу : підручн.* / за ред. О.К. Вишнякова. Одеса : Фенікс, 2013. 883 с.

11. Judgment of the Court of 21 February 1979 in Case 138/78 (reference for a preliminary ruling made by the Finanzgericht Hamburg): Hans-Markus Stoking Tankenrader Berg, v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas. *Official Journal*. 1979. C 87. P. 8.

Качурінер В. Л.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства
Міжнародного гуманітарного університету