

УДК 349.42

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.76.2.3>

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ЩОДО САНІТАРНИХ ТА ФІТОСАНІТАРНИХ ЗАХОДІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Марченко С.І.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри земельного та аграрного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
<https://orcid.org/0000-0001-9169-3233>*

Марченко С.І. Правові засади державної аграрної політики України щодо санітарних та фітосанітарних заходів в умовах воєнного стану.

Стаття присвячена дослідженню правових засад державної аграрної політики України щодо санітарних та фітосанітарних заходів в умовах воєнного стану в Україні. Членство України в СОТ з однієї сторони дає змогу аграрному бізнесу поступово інтегруватись до світової ринкової економіки, а з іншої – висуває перед державою зобов'язання імплементувати в національне законодавство інструменти захисту інтересів національного аграрного виробника як на внутрішньому, так і на зовнішньому аграрних ринках. До таких інструментів належать санітарні та фітосанітарні заходи. Угода про санітарні та фітосанітарні заходи СОТ визначає, що основною метою їх застосування є поліпшення здоров'я людини, здоров'я тварин та фітосанітарної ситуації на території всіх членів.

Державна аграрна політика у сфері санітарних та фітосанітарних заходів ґрунтується на принципах права СОТ, які включають принцип суверенітету (принцип самостійності) та систему антипротекціоністських принципів. Водночас, в сучасних умовах особливості застосування санітарних та фітосанітарних заходів щодо об'єктів регулювання під час воєнного стану ґрунтується на принципах екстериторіальності, дерегуляції та пріоритетності безпеки суб'єктів господарювання та спеціалістів Держпродспоживслужби.

Основні зміни щодо санітарних та фітосанітарних заходів, які запроваджено у зв'язку з воєнним станом, умовно охоплюють три групи заходів. Це 1) заходи, спрямовані на створення сприятливих умов для агробізнесу з метою безперервного виробництва та постачання сільськогосподарських товарів в умовах воєнного стану; 2) заходи, спрямовані на створення максимально безпечних умов при здійсненні фітосанітарних заходів і процедур в умовах воєнного стану; 3) заходи, спрямовані на здійснення окремих фітосанітарних процедур стосовно об'єктів регулювання, що експортуються згідно з Ініціативою щодо безпечного транспортування зерна та продуктів харчування з українських портів.

Водночас, особливий правовий режим у сфері фітосанітарних заходів розрахований на період воєнного стану та протягом 90 днів (в окремих випадках – 6 місяців, один рік) з дати його припинення або скасування, а в післявоєнний період має бути гармонізований до вимог СОТ та законодавства ЄС.

Ключові слова: правові засади, державна аграрна політика, сільське господарство, санітарні та фітосанітарні заходи, право СОТ, право ЄС, аграрне право.

Marchenko S.I. Legal bases of the state agrarian policy of Ukraine regarding sanitary and phytosanitary measures under martial law.

The article is devoted to the study of the legal foundations of the state of the agrarian policy of Ukraine regarding sanitary and phytosanitary measures in the conditions martial law in Ukraine. On the one hand, Ukraine's membership in the WTO makes it possible agrarian business to gradually integrate into the world market economy, and with the other - puts forward the obligation to the state to implement it in the national one legislation, tools for protecting the interests of the national agrarian producer both in domestic and foreign agricultural markets. To such tools include sanitary and phytosanitary measures. Agreement on sanitary and phytosanitary measures WTO determines that their main purpose application is improvement of human health, animal health and phytosanitary situation in the territory of all members.

State agricultural policy in the field of sanitary and phytosanitary measures is based on the principles of WTO law, which include the principle of sovereignty (principle of independence) and a system of anti-protectionist principles. At the same time, in modern conditions, the peculiarities of the use of sanitary and of phytosanitary measures regarding objects of regulation during martial law is based on the principles of extraterritoriality, deregulation and priority security of business entities and specialists of the State Production and Consumer Service.

The main changes regarding sanitary and phytosanitary measures, which introduced in connection with martial law, tentatively cover three groups measures. These are 1) measures aimed at creating favorable conditions for agribusiness for the purpose of uninterrupted production and supply agricultural goods under martial law; 2) targeted measures to create the most safe conditions during the implementation of phytosanitary measures and procedures under martial law; 3) measures aimed at implementation of separate phytosanitary procedures in relation to regulated objects, exported under the Safe Transportation Initiative grain and foodstuffs from Ukrainian ports.

At the same time, there is a special legal regime in the field of phytosanitary measures calculated for the period of martial law and within 90 days (in separate cases - 6 months, one year) from the date of its termination or cancellation, and in the post-war period should be harmonized with the requirements of the WTO and legislation EU.

Keywords: legal bases, state agrarian policies, agriculture, sanitary and phytosanitary measures, WTO law, EU law, agrarian law.

Постановка проблеми. Відповідно до основних нормативно правових актів, які визначають концептуальні засади державної аграрної політики України, державна аграрна політика базується на національних пріоритетах і враховує необхідність інтеграції України до Європейського Союзу та світового економічного простору, а основними стратегічними цілями є гарантування продовольчої безпеки держави та перетворення аграрного сектору на високоефективний, конкурентоспроможний на внутрішньому та зовнішньому ринках сектор економіки держави. Попри війну, втрату частини врожаю та блокаду портів, Україна також залишається гарантом світової продовольчої безпеки та бере на себе відповідальність за продовольче забезпечення інших держав. Зазначене обумовлює необхідність тісної взаємодії держави в особі уповноважених органів та агробізнесу у створенні умов, необхідних для гарантування продовольчої безпеки, шляхом підвищення рівня безпечності та якості сільськогосподарської та харчової продукції, належного задоволення внутрішнього попиту на якісну харчову продукцію, збільшення експортного потенціалу за рахунок виробництва та споживання високоякісних та безпечних харчових продуктів, доступу до ринків збуту та вирішення питання щодо захисту інтересів національних виробників сільськогосподарської продукції. Реалізація цих завдань лежить в площині забезпечення санітарних та фітосанітарних заходів, які мають відповідати Угоді СОТ про застосування санітарних та фітосанітарних заходів та Угоді про асоціацію між Україною та ЄС. Імплементация Глави IV (санітарні та фітосанітарні заходи) Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію між Україною та ЄС є необхідною умовою гармонізації та адаптації національного аграрного законодавства до вимог СОТ та законодавства ЄС, та сприятиме забезпеченню повнішої інтеграції національного сільського господарства з ринком ЄС та світовими ринками, що є критично важливим в умовах воєнного стану.

Стан опрацювання цієї проблематики. Окремим правовим питанням застосування санітарних та фітосанітарних заходів були присвячені наукові доробки таких вчених як О.В. Гафурова, Х.А. Григор'єва, А.В. Духневич, Н.В. Карпінська, Т.О. Коваленко, Т.Г. Ковальчук, Т.В. Курман, В.М. Єрмоленко, Л.І. Полюхович, А.М. Статівка, Л.В. Струтинська-Струк, І.С. Сюйва, В.М. Носік, В.Ю. Уркевич та ін. Концептуальні засади застосування санітарних та фітосанітарних заходів у сільському господарстві України в контексті вимог СОТ та ЄС розроблено Н. В. Карпінською, проте повномасштабна війна вимагає швидкого реагування на виклики, зумовлені військовою агресією, з огляду на це аграрне законодавство в сфері застосування санітарних та фітосанітарних заходів зазнало суттєвих змін, що свідчить про актуальність проведення даного дослідження.

Метою статті є аналіз та узагальнення правових засад державної аграрної політики України щодо санітарних та фітосанітарних заходів в умовах воєнного стану, а також перспектив їх розвитку.

Виклад основного матеріалу. В юридичній та економічній літературі зверталась увага як на переваги так і можливі негативні наслідки набуття Україною членства в СОТ, водночас, як справедливо

во зазначає А.В. Духневич, з моменту вступу України в СОТ для українського народу розпочалась нова історична епоха економічного, соціального розвитку на методологічних засадах функціонування ринкової економіки, розбудови держави й права, здійснення прав і свобод відповідно до міжнародно-правових принципів, норм, стандартів забезпечення сталого розвитку суспільства [1, с. 27]. Членство України в СОТ з однієї сторони дає змогу аграрному бізнесу поступово інтегруватись до світової ринкової економіки, а з іншої – висуває перед державою зобов'язання імплементувати в національне законодавство інструменти захисту інтересів національного аграрного виробника як на внутрішньому, так і на зовнішньому аграрних ринках. До таких інструментів належать санітарні та фітосанітарні заходи. Угода про санітарні та фітосанітарні заходи СОТ визначає, що основною метою їх застосування є поліпшення здоров'я людини, здоров'я тварин та фітосанітарної ситуації на території всіх членів [2].

Основним законодавчим актом, який визначає правові засади санітарних та фітосанітарних заходів є Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [3], який визначає, що санітарні або фітосанітарні заходи, зокрема, включають усі нормативно-правові акти, які стосуються питань забезпечення безпечності харчових продуктів, здоров'я тварин і карантину рослин; виробничі процеси та способи виробництва; процедури випробувань, інспекції та ухвалення; карантинні режими, включаючи відповідні вимоги щодо перевезення тварин чи рослин або щодо матеріалів, необхідних для їх виживання під час перевезення; положення щодо відповідних статистичних методів, процедур відбору зразків та методів аналізу ризику; вимоги щодо пакування та маркування, які безпосередньо стосуються безпечності харчових продуктів (ст. 1 Закону). Регламентация цих заходів міститься не лише в нормативно-правових актах аграрного законодавства, а носить комплексний характер і включає також норми екологічного, господарського, адміністративного, міжнародного права.

Досліджуючи еволюцію вітчизняного законодавства щодо застосування санітарних та фітосанітарних заходів, Н.В. Карпінська виділяє три основні етапи – етап формування законодавства (1991–2004 роки), етап підготовки до вступу України до СОТ та гармонізації із її вимогами у сфері санітарних та фітосанітарних заходів (2005–2013 роки), етап гармонізації із законодавством ЄС (2014 – донині), при цьому, особливий науковий інтерес у світлі євроінтеграційних процесів становить етап гармонізації із законодавством ЄС [4, с. 115–120]. Графік систематичної нормативно-правової адаптації вітчизняного законодавства у сфері санітарних та фітосанітарних заходів до законодавства Європейського Союзу було затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Всеохоплюючої стратегії імплементації Глави IV (санітарні та фітосанітарні заходи) Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію між Україною та ЄС» [5]. Зазначеною Всеохоплюючою стратегією передбачено імплементацію в національне законодавство України до кінця 2021 року більше, ніж 250 актів ЄС, що стосуються державного контролю у сфері санітарних та фітосанітарних заходів.

Погоджуючись в цілому із запропонованою вище періодизацією, варто зауважити, що події останніх років дозволяють виділити етап застосування санітарних та фітосанітарних заходів в умовах пандемії COVID-19 (2020), яка мала негативний вплив на сільське господарство та ланцюг постачання продуктів харчування. З метою мінімізації негативних наслідків держави запроваджували додаткові обмеження задля забезпечення життя та здоров'я населення, тварин та рослин на їх території [6] керуючись Угодою про застосування санітарних і фітосанітарних заходів СОТ, яка закріплює таке право за державами-членами, Рекомендаціями ВООЗ як обґрунтуванням введення обмежень у відповідь на відсутність або недостатність заходів по боротьбі з епідеміологічними захворюваннями з боку будь-якої держави, та документами інших міжнародних організацій. Наприклад, Кластером продовольчої безпеки (FSC) був розроблений Посібник з запровадження заходів у сфері тваринництва в умовах надзвичайних ситуацій в контексті COVID-19: реагування на нові потреби у зв'язку з пандемією та перепрограмування поточних життєво важливих заходів [7].

З початком агресивної війни РФ проти України та незаконною окупацією розпочався новий етап розвитку законодавства щодо застосування санітарних та фітосанітарних заходів в умовах воєнного стану, на якому варто зупинитись більш детально. Одним із перших нормативно-правових актів, яким були визначені основні правові засади взаємодії держави та аграрного бізнесу в сфері застосування санітарних та фітосанітарних заходів була Постанова Кабінету Міністрів «Деякі питання здійснення фітосанітарних заходів та процедур в умовах воєнного стану» від 1 квітня 2022 р. № 398 [8]. Пізніше зазначені питання було врегульовано Законом України «Про внесення змін до деяких

законів України щодо безперебійного виробництва та постачання сільськогосподарської продукції під час воєнного стану» від 12.05.2022 р. № 2246-IX [9]. Основні зміни, які передбачено зазначеним Законом та підзаконними нормативно-правовими актами, прийнятими в досліджуваній сфері, охоплюють практично всі групи санітарних та фітосанітарних заходів, які виокремлюють в юридичній літературі. Зокрема, М.Л. Ковальова пропонує наступні чотири групи: 1) режими імпорту, які включають: а) повну заборону ввезення товару (постійну або тимчасову); б) обмеження ввезення товару (постійну або тимчасову, у тому числі за географічною ознакою чи виробником); с) додаткові перевірки під час увезення товару (постійні або тимчасові, у тому числі за географічною ознакою чи виробником); 2) вимоги до товарів: а) вимоги до характеристик продукту; б) вимоги до процесу виробництва та обробки; с) вимоги до транспортування та зберігання; д) вимоги до пакування, етикетування та маркування; 3) процедури перевірки товарів на відповідність вимогам: а) фізичний контроль (огляд, лабораторні дослідження зразків, карантин, інші види фізичного контролю); б) документальний контроль (вимоги до розкриття інформації про продукт, сертифікація продукту/виробника, реєстрація продукту/постачальника); 4) методики оцінки ризику: а) статистичні методи; б) інші методи [10, с. 8].

Державна аграрна політика у сфері санітарних та фітосанітарних заходів ґрунтується на принципах права СОТ, які включають принцип суверенітету (принцип самостійності) та систему антипротекціоністських принципів. Їх ґрунтовний аналіз в теорії аграрного права проведено Н.В. Карпінською [11, с. 146–173]. Водночас, в сучасних умовах особливості застосування санітарних та фітосанітарних заходів щодо об'єктів регулювання під час воєнного стану ґрунтується на принципах екстериторіальності, дерегуляції та пріоритетності безпеки суб'єктів господарювання та спеціалістів Держпродспоживслужби.

Основні зміни щодо санітарних та фітосанітарних заходів, які запроваджено у зв'язку з воєнним станом, умовно охоплюють три групи заходів. Це 1) заходи, спрямовані на створення сприятливих умов для агробізнесу з метою безперебійного виробництва та постачання сільськогосподарських товарів в умовах воєнного стану; 2) заходи, спрямовані на створення максимально безпечних умов при здійсненні фітосанітарних заходів і процедур в умовах воєнного стану; 3) заходи, спрямовані на здійснення окремих фітосанітарних процедур стосовно об'єктів регулювання, що експортуються згідно з Ініціативою щодо безпечного транспортування зерна та продуктів харчування з українських портів, підписаною відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 липня 2022 р. № 626 «Про делегацію Уряду України для участі у багатосторонніх переговорах з підготовки та узгодження проекту Ініціативи щодо безпечного транспортування зерна та продуктів харчування з українських портів» [12], та належать до товарних позицій 1001, 1003, 1005, 1201 та 1205 згідно з УКТЗЕД.

При здійсненні санітарних та фітосанітарних заходів має враховуватись актуальна інформація щодо відсутності на відповідній території ризиків, пов'язаних із вибухонебезпечними предметами. Принцип дерегуляції у фітосанітарній сфері продовжує впроваджуватись шляхом спрощення фітосанітарного контролю імпорту окремих товарів, дерегуляції переміщення насіння територією України, закріплення можливості подання документів для фітосанітарних заходів і процедур у сфері карантину рослин також і в електронній формі та ін. Так, було спрощено процедуру митного оформлення товарів окремих категорій в режимі імпорту, серед яких продукти харчування (п.3 Додатку) та товари критичного імпорту (п. 5 Додатку) [13], спрощено імпорт сільськогосподарської продукції рослинного походження та дерегуляції переміщення насіння територією України [8], розширено список осіб, які можуть здійснювати огляд та відбір зразків для цілей фітосанітарної експертизи (аналізів) [14], спрощено вимоги до маркування імпортованих продуктів харчування та кормів для їх швидшого ввезення під час воєнного стану [15; 16; 17] та ін.

Таким чином, санітарні та фітосанітарні заходи виступають дієвими та вагомими інструментами регулювання та захисту внутрішнього ринку з метою забезпечення продовольчої безпеки держави, безпечності харчових продуктів, здоров'я тварин і карантину рослин. В умовах воєнного стану державна аграрна політика в сфері санітарних та фітосанітарних заходів ґрунтується на принципах екстериторіальності, дерегуляції та пріоритетності безпеки суб'єктів господарювання та спеціалістів Держпродспоживслужби. Водночас, особливий правовий режим у сфері фітосанітарних заходів розрахований на період воєнного стану та протягом 90 днів (в окремих випадках – 6 місяців, один рік) з дати його припинення або скасування, а в післявоєнний період має бути гармонізований до вимог СОТ та законодавства ЄС.

Список використаних джерел:

1. Духневич А.В. Правові проблеми реалізації Угоди про сільське господарство СОР в Україні: монографія. Луцьк: Вежа-Друк, 2016. 400 с.
2. Угода про застосування санітарних і фітосанітарних заходів. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_006#Text.
3. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України від 23.12.1997 № 771/97-ВР. https://ips.ligazakon.net/document/z970771?an=1&ed=2015_12_08.
4. Карпінська Н. Правові особливості розвитку законодавства України про санітарні та фітосанітарні заходи на етапі гармонізації із законодавством ЄС. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 12. С. 115–120.
5. Про схвалення Всеохоплюючої стратегії імплементації Глави IV (Санітарні та фітосанітарні заходи) Розділу IV “Торгівля і питання, пов’язані з торгівлею” Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 228-р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2016-%D1%80#Text>.
6. Інформація щодо заходів, які вживаються країнами світу для протидії пандемії COVID19 та для подолання негативних соціально-економічних наслідків. https://epo.org.ua/wp-content/uploads/2020/05/about_covid.pdf.
7. Guidance for emergency livestock actions in the context of COVID-19: addressing emerging needs related to the pandemic and reprogramming ongoing critical activities. https://fscluster.org/covid19_twg/document/guidance-emergency-livestock-actions.
8. Деякі питання здійснення фітосанітарних заходів та процедур в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2022 р. № 398. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/398-2022-%D0%BF#Text>.
9. Про внесення змін до деяких законів України щодо безперебійного виробництва та постачання сільськогосподарської продукції під час воєнного стану: Законом України від 12.05.2022 р. № 2246-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-20#Text>.
10. Ковальова М.Л. Особливості та наслідки застосування нетарифних методів регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Причорноморські економічні студії. – Одеса, 2021. – № 61/2021. С. 6–10. http://bses.in.ua/journals/2021/61_2021/3.pdf.
11. Карпінська Н.В. Концептуально-правові засади застосування санітарних та фітосанітарних заходів у сільському господарстві України в контексті вимог СОР та ЄС. Дис. . . д.ю.н.; 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право. Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2021. 492 с.
12. Про делегацію Уряду України для участі у багатосторонніх переговорах з підготовки та узгодження проекту Ініціативи щодо безпечного транспортування зерна та продуктів харчування з українських портів: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 липня 2022 р. № 626. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/626-2022-%D1%80#Text>.
13. Деякі питання митного оформлення окремих товарів, що ввозяться на митну територію України у період дії воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 2022 р. № 236. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2022-%D0%BF/ed20230303#Text>.
14. Про карантин рослин: Закон України від 30 червня 1993 року № 3348-ХІІ із наступними змінами. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 19-20. Ст. 167.
15. Про заходи щодо забезпечення в умовах воєнного стану безперебійного постачання імпортованих харчових продуктів і кормів: постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 2022 р. № 234. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/234-2022-%D0%BF#Text>.
16. Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів: Закон України від 6 грудня 2018 року № 2639-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2019. № 7. ст. 41.
17. Деякі питання маркування харчових продуктів в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2022 р. № 186. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/186-2022-%D0%BF#Text>.