

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДАПТАЦИИ АГРАРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ К ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

© 2008 г. А. Н. Стативка¹, И. А. Шумило²

Обладая большим агропромышленным потенциалом, Украина стремится активно участвовать в международной кооперации в области формирования международной продовольственной системы. Наша страна была и продолжает оставаться экспортером пищевой и сельскохозяйственной продукции на мировой рынок. Традиционно приоритетным направлением остается торговля с Россией и другими странами СНГ, которая осуществляется в соответствии с договорами о свободной торговле³ и позволяет формировать взаимовыгодную ценовую политику.

С конца 1990-х годов украинские зерновые и масляничные культуры поставляются также в страны Ближнего Востока, Восточной Европы и ЕС, возрастает экспорт молочной продукции и продуктов высокой степени переработки. Однако для большинства отечественных аграрных товаропроизводителей европейский рынок недоступен из-за многочисленных преград, обусловленных несоответствием требованиям ЕС и ВТО существующего правового и организационного обеспечения безопасности сельхозпродукции, защиты конкуренции, порядка предоставления государственной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям и иных факторов.

Провозглашенный курс на интеграцию в ЕС является для Украины стратегическим ориентиром, “своеобразным тестом на политическую, экономическую и социокультурную зрелость”⁴. Большинство отечественных аналитиков считает, что нашей стране на самом деле нужны свободные рынки, условия, которые снимали бы геополитическую дискриминацию по отношению к Украине в Европе, а не само членство в Евросоюзе, и основной задачей является восприятие евро-

пейских цивилизационных ценностей, а не вступление в ЕС в организационном плане.

Поэтому, подписав 14 июня 1994 г. Договор о партнерстве и сотрудничестве с Европейскими Сообществами⁵, наша страна взяла на себя обязательства по модернизации и приватизации аграрного сектора экономики, развитию внутреннего и внешнего рынков для украинских товаров при условии обеспечения защиты окружающей среды и повышения безопасности продуктов питания. Также были приняты обязательства по постепенному приближению украинских стандартов к техническим правилам ЕС в отношении продуктов питания, включая санитарные и фитосанитарные стандарты⁶.

В течение последующих лет появились многочисленные нормативные акты, направленные на выполнение взятых обязательств. В 1998 г. Указом Президента Украины утверждена Стратегия интеграции Украины в ЕС, предусматривающая адаптацию законодательства, его приближение к современной европейской системе права⁷. В 1999 г. Кабинет Министров Украины одобрил Концепцию⁸, определившую основные этапы и механизм данного процесса, а также Временный регламент, в котором очерчен механизм мониторинга проектов нормативных актов, разрабатываемых центральными органами исполнительной власти, на предмет их соответствия законодательству ЕС⁹. Законом Украины от 18 марта 2004 г. утверждена Общегосударственная программа

⁵ Данный тип соглашений ЕС использует для оформления своих отношений со всеми странами СНГ.

⁶ См.: Договор о партнерстве и сотрудничестве между Европейскими Сообществами и Украиной от 14 июня 1994 г. // Бюллетень законодательства и юридической практики Украины. 2003. № 8.

⁷ См.: Указ Президента Украины “Об утверждении Стратегии интеграции Украины в ЕС” от 6 ноября 1998 г. // Официальный вестник Украины. 1998. № 24. Ст. 870.

⁸ См.: Постановление Кабинета Министров Украины “О Концепции адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза” от 16 августа 1999 г. // Официальный вестник Украины. 1999. № 33. Ст. 1735.

⁹ См.: Постановление Кабинета Министров Украины “Об утверждении Временного регламента Кабинета Министров Украины” от 5 июня 2000 г. // Официальный вестник Украины. 2000. № 24. Ст. 994.

¹ Профессор Национальной юридической академии Украины им. Ярослава Мудрого, доктор юридических наук.

² Доцент той же академии, кандидат юридических наук.

³ Соглашение между Правительством Украины и Правительством Российской Федерации о свободной торговле от 24 июня 1993 г.; Соглашение о создании зоны свободной торговли (СНГ) от 15 июня 1994 г. // Официальный вестник Украины. 2000. № 17. Ст. 730.

⁴ Мерников Г.І. Європейська інтеграція України та економічна безпека держави // <http://www.db.niss.gov.ua/cgi-bin/bsdcc.pl?100>

адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза¹⁰. Программа определяет основные направления и этапы адаптации до конца 2007 г.

Как видно из перечисленных выше документов, украинский законодатель использует понятие “адаптация законодательства”, в отличие от часто употребляемого в литературе – “гармонизация”. Такой подход, по нашему мнению, оправдан, поскольку гармонизация является методом создания единого правового пространства в рамках ЕС, который законодательно закреплен в Договоре об учреждении Европейского Союза. В двусторонних договорах о партнерстве и сотрудничестве с ЕС, как правило, используется понятие аппроксимация законодательства (от *approximation* (англ.) – приближение) или адаптация. Данное понятие определяется в вышеупомянутой Программе как процесс приведения законов Украины и иных нормативно-правовых актов в соответствие с *aquis communautaire* (правовой системой) Европейского Союза.

Таким образом, с формально-юридической точки зрения в Украине сформирована нормативно-правовая база и институциональный механизм адаптации законодательства, однако на практике возникает немало сложностей, связанных с организационным, техническим и кадровым обеспечением данного процесса¹¹.

Анализируя направления адаптации аграрного законодательства, следует выделить несколько проблем, которые, на наш взгляд, являются наиболее существенными.

Одной из ключевых задач в этой области является адаптация правового регулирования предоставления государственной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям. В законодательстве ЕС особое внимание уделено обеспечению унифицированного, прозрачного и максимально упрощенного механизма в этой области. Показателен в этом смысле Регламент Комиссии (ЕС) “О применении статей 87 и 88 Договора о ЕС к государственной помощи малым и средним предприятиям, занятым производством, переработкой и размещением на рынке сельскохозяйственной продукции” от 23 декабря 2003 г.¹²

¹⁰ См.: Официальный вестник Украины. 2004. № 15. Ст. 1028.

¹¹ Подробнее см.: Друзенко Г. Адаптация законодательства Украины к законодательству ЕС: опыт частичного принятия *Aquis Communautaire* без четкой перспективы членства в Союзе // Юридический журнал. 2005. №4. С. 27–36.

¹² Official Commission Regulation (EC) No 1/2004 of 23 December 2003 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid to small and medium-sized enterprises active in the production, processing and marketing of agricultural products // Journal of the European Union. 3.1.2004. L1-1.

Закон Украины “О государственной поддержке сельского хозяйства” от 24 июня 2004 г.¹³, определяя основы государственной политики в бюджетной, кредитной, ценовой, страховой и иных сферах государственного управления и стимулирования производства сельскохозяйственной продукции, во многом воспринял европейский опыт. Данный нормативный акт предусматривает такие виды помощи, как дотации на поддержку производства стратегически важных видов сельскохозяйственной продукции; финансовые и товарные интервенции, направленные как на защиту национального товаропроизводителя, так и на защиту интересов потребителей сельхозпродукции; государственные гарантии банкам при предоставлении кредитов аграрным товаропроизводителям; частичную компенсацию стоимости кредитов и страховых платежей по обязательным видам страхования сельскохозяйственной деятельности за счет средств государственного бюджета и др.

Функции по проведению ценовой политики в аграрном секторе возложены на Аграрный фонд Украины – специализированное учреждение, не являющееся органом государственной власти. Кроме осуществления товарных и финансовых интервенций Аграрный фонд исполняет роль кредитора при предоставлении займов сельскохозяйственным товаропроизводителям, на него возложена ответственность за деятельность Государственного продовольственного резерва. Однако существенным отличием от европейского законодательства в этой области является отсутствие четких критериев отбора бенефициаров при предоставлении государственной помощи.

Данный Закон также предусматривает систему мер по дерегулированию украинского рынка сельскохозяйственной продукции и запрету административных, количественных или качественных ограничений движения товаров.

Отдельные положения, регулирующие упрощение и освобождение от уплаты налогов, закреплены в Законе Украины “О внесении изменений в законы Украины о налогообложении сельскохозяйственных предприятий и поддержанию социальных стандартов их работников” от 24 июня 2004 г.¹⁴ Этот Закон установил специальный режим налогообложения для предприятий сельского хозяйства, рыбоводства и лесоводства и специальный режим сокращения взносов в пенсионный фонд и фонд социального страхования. Недоплата должна быть компенсирована за счет Государственного бюджета.

¹³ См.: Официальный вестник Украины. 2004. № 24. Ст. 1579.

¹⁴ См.: Официальный вестник Украины. 2004. № 30. Ст. 1988.

Правительство Украины предоставляет поддержку сельскохозяйственным товаропроизводителям в форме прямых и непрямых субсидий в таких формах государственного финансирования, как:

- программа развития растениеводства;
- программа развития животноводства;
- проекты мелиорации и экологические программы;
- финансовая поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей с помощью специальных займов;
- программа поддержки садоводства;
- развитие ветеринарной отрасли;
- развитие аграрной науки;
- развитие сельской инфраструктуры;
- развитие социального сектора.

Вторым важнейшим направлением адаптации аграрного законодательства является обеспечение введения в экономический оборот земель сельскохозяйственного назначения и развитие долгосрочного ипотечного кредитования аграрных товаропроизводителей. Земельный кодекс Украины, принятый 25 октября 2001 г.¹⁵, закрепил право частной собственности на землю и определил условия функционирования рынка земли, но позже Законом Украины от 6 октября 2004 г.¹⁶ были внесены поправки, установившие мораторий на продажу земель сельскохозяйственного назначения до 2007 г. Такой мораторий деформирует природу права частной собственности на землю – юридически оно существует, но не выполняет своей экономической функции, в то время, как будущая структура аграрного сектора экономики Украины может определиться только в результате полноценного функционирования земельного рынка.

Введение ограничений на продажу земли, с одной стороны, создает условия для развития теневого рынка, когда земельные участки отчуждаются путем заключения договоров бессрочной аренды или залога, а с другой стороны, не позволяют наладить систему средне- и долгосрочного кредитования сельскохозяйственных товаропроизводителей. Нынешнее состояние украинской финансовой системы наглядно демонстрирует неспособность коммерческих банков быстро реагировать на изменяющуюся ситуацию в аграрном секторе, поэтому представляется целесообразным использовать богатый опыт финансовой системы европейских государств, для которой ха-

рактерны разнообразные организационно-правовые формы.

Так, в Европе на протяжении десятилетий сложились особые системы кредитования в сельской местности, которые основаны на кооперативных началах и значительно отличаются от традиционных коммерческих банков. Кооперативные банки – некоммерческие организации, основной целью которых является не получение прибыли на капитал, а предоставление кредитно-финансовых услуг своим участникам для развития их хозяйственной деятельности и повышения их материального благосостояния. Директивой Совета Европейского Сообщества “Об адекватности капитала инвестиционных фирм и кредитных учреждений” от 15 марта 1993 г. предусмотрено, что минимальный размер капитала для кооперативного банка должен составлять не меньше 1 млн. евро, в то время, как для других банков – не меньше 5 млн. евро, кооперативным банкам запрещено проводить особо рискованные финансовые операции. В таких странах, как ФРГ, Франция и Нидерланды эти организации приобрели вид слаженного экономического механизма с четкой структурой. Так, в Германии местные кооперативные банки имеют название райффайзенбанк или фольксбанк, Центральные кооперативные банки являются средним уровнем, а Deutsche-Genossenschaft-Bank – центральное кредитное учреждение в этой сфере. Французский кооперативный банк “Креди Агриколь” – один из крупнейших банков Европы по размеру капитала, он играет определяющую роль на рынках небольших кредитов, предоставляемых сельскохозяйственным товаропроизводителям.

В Украине создана определенная правовая база для деятельности кооперативных банков и кредитных союзов¹⁷, но это не стало стимулом для создания мощной системы кооперативных кредитных учреждений, поскольку законодательство в этой области не совершенно, не разработаны надлежащие подзаконные акты, направленные на создание гарантийной системы деятельности кооперативных банков и защиту средств вкладчиков.

Кредитные союзы, действующие в сельских регионах Украины, по сути являются микрофинансовыми учреждениями, которые предоставляют небольшие потребительские кредиты и не имеют достаточных ресурсов для долгосрочного кредитования.

Третьей проблемой, связанной с адаптацией аграрного законодательства, является стандартизация и сертификация сельскохозяйственной про-

¹⁵ См.: Ведомости Верховного Совета Украины. 2002. № 3–4. Ст. 27.

¹⁶ См.: Ведомости Верховного Совета Украины. 2005. № 2. Ст. 25.

¹⁷ См.: Закон Украины “О банках и банковской деятельности” от 7 декабря 2000 г. // Ведомости Верховного Совета Украины. 2001. № 5–6. Ст. 30; Закон Украины “О кредитных союзах” от 20 декабря 2001 г. // Ведомости Верховного Совета Украины. 2002. № 15. Ст. 101.

дукции. В Украине создана современная законодательная база в этой области, также определен специальный орган – Государственный комитет Украины по вопросам технического регулирования и потребительской политики, на который возложена задача по стандартизации и гармонизации национальных стандартов с международными и европейскими. Однако работа в этом направлении осуществляется очень медленно. По данным Счетной палаты Украины к середине 2005 г. количество стандартов, гармонизированных с международными и европейскими, было в 1.7 раза меньше, чем предусмотрено упомянутой выше Программой адаптации законодательства. Без решения этой проблемы продвижение украинских продуктов на европейский рынок невозможно.

В Европейском Союзе проблеме безопасности пищевых продуктов уделяется очень большое внимание. В соответствии с Постановлением Европейского Парламента и Совета Европы “Об установлении основных принципов и требований закона о пищевых продуктах” от 28 января 2002 г. создан Европейский орган по вопросам безопасности и качества пищевых продуктов, установлены соответствующие механизмы реализации политики ЕС в этой области.

Одним из ключевых моментов вышеуказанного Постановления является то, что закрепленные в нем схемы контроля охватывают весь цикл производства пищевой продукции – от сельского хозяйства до промышленности и торговли. Работа по оценке безопасности пищевых продуктов включает оценку пищевых добавок, контаминантов, остатков ветеринарных препаратов и пестицидов, микробиологических рисков, включая пищевые продукты, полученные с помощью биотехнологий. Основная ответственность за безопасность и качество продукции лежит на изготовителях. При этом основными техническими критериями обеспечения безопасности продуктов питания в ЕС является:

наличие национального законодательства, устанавливающего стандарты производства и переработки сельскохозяйственной продукции, а также правила, регулирующие контроль за качеством и безопасностью продуктов питания;

определение компетенции национальных органов контроля в области оценки пригодности пищевых продуктов для употребления;

обустройство сети научно-исследовательских лабораторий, установление правил их аккредитации, применение аналитических методов исследования;

реализация государственных программ по мониторингу ветеринарной медицины, гормонов, пестицидов, тяжелых металлов;

соответствие сельскохозяйственных товаропроизводителей и перерабатывающих предприятий пищевой промышленности структурным и гигиеническим стандартам ЕС.

Новая редакция Закона Украины “О безопасности и качестве пищевой продукции” от 6 сентября 2005 г.¹⁸ во многом соответствует европейским стандартам, согласована терминология, урегулировано применение добавок и ароматизаторов, установлены требования по обязательной маркировке продукции, содержащей генетически-модифицированные организмы, восполнены многие пробелы, существовавшие в прежней редакции Закона. Однако комплексный подход к обеспечению безопасности и качества не реализован, не создан единый координирующий орган контроля за безопасностью и качеством пищевой продукции, эти функции по-прежнему распределены между несколькими государственными органами (санитарно-эпидемиологическая и ветеринарная служба, органы здравоохранения и аграрной политики и др.).

Одним из направлений повышения безопасности и качества сельскохозяйственной продукции является внедрение в Украине европейского опыта органического земледелия. В странах ЕС рынок органической продукции стремительно растет, потребители заинтересованы в получении высококачественной и экологически чистой продукции, выращенной без применения пестицидов и ядохимикатов. Постановление Совета ЕС по органическому ведению сельского хозяйства устанавливает правила хозяйствования, при соблюдении которых продукция может быть классифицирована и маркирована как органическая, предусматривается также создание инспекционной службы ЕС.

На сегодняшний день в Украине насчитывается около 70 сертифицированных ферм, общей площадью 240 тыс. гектаров, где реализуются проекты, ориентированные на экспорт органической сельскохозяйственной продукции. Примером таких проектов может служить деятельность нескольких хозяйств Винницкой, Тернопольской, Киевской и Луганской областей по выращиванию твердой пшеницы в условиях органического земледелия с целью ее экспорта в Швейцарию. При этом сертификация хозяйств осуществляется и инспектируется швейцарским сертифициатором в соответствии со стандартами Bio-Suisse¹⁹. По другим проектам сертификация также осуществляется иностранными сертификационными комиссиями в соответствии со стандартами рынков экспорта. В Украине официальные стандарты

¹⁸ См.: Ведомости Верховного Совета Украины. 2005. № 50. Ст. 533.

¹⁹ www.minagro.kiev.ua/plant/index.php3

для органического сектора не определены, это обстоятельство существенно тормозит развитие внутреннего рынка такой продукции.

Следует отметить, что в условиях перепроизводства сельскохозяйственной продукции в странах ЕС фермер рассматривается не только как поставщик продовольствия, но и как “страж природы”²⁰. Решением Европейского Парламента и Совета Европы от 22 июля 2002 г. утверждена Шестая программа действий в сфере окружающей среды, которая предусматривает выполнение важной агроэкологической программы, направленной на стимулирование экологических методов хозяйствования. В соответствии с этой программой и иными документами ЕС предоставляется финансовая поддержка фермерам, которые обязываются в течение не менее 5 лет ввести в свою практику методы, уменьшающие загрязнение окружающей среды, в том числе химическими и органическими удобрениями, и которые способствуют сохранению сельских ландшафтов. Предусматривается также помощь фермерам, которые выводят из сельскохозяйственного оборота земли не менее, чем на 20 лет, с целью охраны окружающей среды, например, для создания биологических заповедников или природных парков, субсидируется лесонасаждение.

Четвертым направлением адаптации в области аграрного законодательства является приведение в соответствие со стандартами ЕС законодательства о компаниях. Хотя на сегодняшний день в соответствии с Указом Президента Украины “О неотложных мерах по ускорению реформирования аграрного сектора экономики” от 3 декабря 1999 г.²¹ реорганизованы почти все бывшие коллективные сельскохозяйственные предприятия (КСП), и на их базе созданы предприятия, основанные на праве частной собственности. В ряде случаев такая реорганизация была формальной. По данным Министерства аграрной политики Украины сохранилось более 800 так называемых остаточных КСП²², которые продолжают функционировать в соответствии с Законом Украины “О коллективном сельскохозяйственном предприятии”²³, однако особенности имущественных отношений и характер управления такими предприятиями не позволяют им эффективно хозяйствовать в условиях рынка.

Организационной основой европейской модели сельского хозяйства является семейное фермерство. В Украине создано около 43 тыс. фермерских

хозяйств, что составляет лишь 7% от общего числа сельскохозяйственных товаропроизводителей. Подавляющее большинство сельхозпредприятий – хозяйственные общества (более 40%) и производственные кооперативы (около 20%).

Одной из основ для создания фермерских хозяйств считаются личные крестьянские хозяйства, которые производят продукцию как для собственного потребления, так и товарную, подлежащую реализации. Действующий Закон Украины “О личном крестьянском хозяйстве” по идее должен в значительной степени способствовать развитию таких товарных хозяйств, поскольку не рассматривает этот вид хозяйственной деятельности как предпринимательство. Однако этот нормативный акт во многом носит декларативный характер, так как не подкреплен экономически. Предусмотренные программы государственной поддержки личных крестьянских хозяйств практически недоступны, слабо развита рыночная инфраструктура. Поэтому сегодня экономисты констатируют, что рост количества фермерских хозяйств остановился²⁴.

Попыткой развить рыночную инфраструктуру по европейской модели является принятие Закона Украины “О сельскохозяйственной совещательной деятельности” от 17 июня 2004 г.²⁵. В соответствии с данным Законом в Украине предусмотрено создание сельскохозяйственных совещательных служб, деятельность которых направлена на повышение уровня знаний сельскохозяйственных товаропроизводителей и получение ими навыков прибыльного ведения хозяйства, а также повышение уровня доходов и развитие сельской местности. Сельскохозяйственными советниками являются специалисты, имеющие высокий уровень профессиональной подготовки и сдавшие квалификационный экзамен. Сельскохозяйственные совещательные услуги подразделяются на социально необходимые и платные. Перечень социально необходимых услуг ежегодно определяется целевыми программами, которые утверждаются центральными и местными органами исполнительной власти по вопросам аграрной политики.

Социально необходимые услуги предоставляются бесплатно, за счет средств государственного бюджета и местных бюджетов, предоставление совещательных услуг, не предусмотренных в целевых программах, осуществляется за счет их заказчиков. Как показывает практика, большинство крупных и средних сельхозпредприятий не нуждаются в подобных услугах, в то время, как фермеры, обслуживающие кооперативы, кредит-

²⁰ Назаренко В.И. Аграрная политика Европейского Союза. Институт Европы РАН. М., 2004. С. 160.

²¹ Официальный вестник Украины. 1999. № 49. Ст. 2400.

²² www.ci.com.ua/adopted/4html

²³ См.: Ведомости Верховного Совета Украины. 1992. № 20. Ст. 272.

²⁴ www.minagro.kiev.ua/stat/index.php3

²⁵ См.: Ведомости Верховной Рады Украины. 2004. № 38. Ст. 470.

ные союзы и собственники личных крестьянских хозяйств прибегают к помощи советников для разрешения различных вопросов, связанных с аграрным производством, маркетинговыми исследованиями, финансовыми отношениями и др.

Достаточно перспективным источником получения доходов на селе является внедрение опыта стран ЕС по развитию сельского туризма, где этот вид деятельности имеет множество направлений и обеспечивает занятость сельских жителей. В рамках проектов международной технической помощи при содействии Европейской Федерации сельского и зеленого туризма (EuroGites) он начал развиваться и в Украине, созданы общественные организации, которые помогают гражданам, желающим предоставлять туристические услуги, знакомят собственников туристических агроусадьб со стандартами качества ЕС, размещают рекламу в печатных изданиях, принимают заказы через Интернет²⁶. Законодательной базой для развития этого вида деятельности сегодня является лишь Закон Украины “О личном крестьянском хозяйстве”, который позволяет собственникам крестьянских хозяйств предоставлять услуги в области сельского и зеленого туризма

без регистрации предпринимательской деятельности, требуя лишь декларации доходов в налоговой инспекции и уплаты подоходного налога. Однако нормативного акта, который бы комплексно регулировал эти отношения, в Украине нет. Думается, что именно отсутствие законодательно определенного правового режима сельских туристических услуг является основным препятствием для их более интенсивного развития.

В целом сельское хозяйство Украины пока еще далеко от европейской модели, отстает от требований времени и правовое регулирование аграрных правоотношений. 2006 год объявлен Годом села в Украине, для того чтобы он оправдал ожидания украинского крестьянства, была необходима последовательная аграрная политика, направленная на формирование рыночных земельных отношений, гармонизацию национальных стандартов безопасности и качества продукции со стандартами ЕС, внедрение ресурсосберегающих, безопасных и экологически чистых технологий производства сельскохозяйственной продукции. Все это будет способствовать повышению эффективности адаптации украинского аграрного законодательства к требованиям ЕС и обеспечит выход национального сельскохозяйственного товаропроизводителя на европейский рынок.

²⁶ www.greentour.com.ua