

Правові інструменти та принципи політики Європейського Союзу у сфері сільськогосподарського виробництва

Качурінер В. Л.

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства

Міжнародний гуманітарний університет

вул. Фонтанська дорога, 33, Одеса, Україна

orcid.org/0000-0003-2553-5071

kachuriner22@ukr.net

Ключові слова: *право ЄС, виробництво, сільське господарство, правові інструменти, принципи, добровільні угоди, сертифікація, інтеграційна політика.*

У статті здійснено загальний огляд правових інструментів екологічної політики Європейського Союзу у сфері сільськогосподарського виробництва. Проаналізовано деякі основні принципи права Європейського Союзу. Позначено, що разом із загальними принципами політики ЄС у сфері виробництва діють спеціальні, що становлять основу правового регулювання в окремих сферах діяльності, зокрема сфері сільськогосподарського виробництва.

Наприклад, принцип обережності, його тлумачення та застосування здійснює Європейський Суд. Підкреслено, що цей принцип встановлюється згідно із сутністю екологічної політики Європейського Союзу, при цьому слугує для застосування інших значних екологічних принципів, зокрема принципу «інтеграції». Позначено, що Європейський Суд підтримує застосування такого принципу, як принцип використання заходів безпеки у сільськогосподарській сфері.

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 Інтегрована політика в галузі виробництва продукції, яка спрямована на зменшення впливу на довкілля виробництва товарів та послуг у процесі їх життєвого циклу шляхом використання набору політичних інструментів. Для покращення якості та узгодженості політики в Європейському Союзі використовується процес інтегрованої оцінки впливу.

Зроблено акцент на тому, що Інтегрована політика як добровільний інструмент у сфері сільського господарства запроваджує інтеграції екологічних питань у Спільну сільськогосподарську політику, а особливість принципу інтеграції полягає в тому, що він стосується не лише довкілля, але й усього європейського права, адже застосовується до усіх дій і політики Європейського Союзу.

Підкреслено значення такого інструмента, як добровільні угоди. Сучасною тенденцією політики ЄС у позначеній сфері є залучення до забезпечення охорони довкілля якнайбільшої кількості зацікавлених сторін, а не покладання відповідальності за стан навколишнього середовища.

Сформовано висновок, що до правових інструментів політики ЄС у сфері сільськогосподарського виробництва можна віднести установчі акти, акти вторинного права ЄС, добровільні угоди, стандартизацію, систему екологічного менеджменту та дизайну.

Legal instruments of the European Union policy in the sphere of agricultural production

Kachuriner V. L.

*Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor at the Department of International Law
and Comparative Jurisprudence
International Humanities University
Fontanska Doroha str., 33, Odesa, Ukraine
orcid.org/0000-0003-2553-5071
kachuriner22@ukr.net*

Key words: *EU law, production, agriculture, legal instruments, principles, voluntary agreements, certification, integration policy.*

The article provides a general overview of the legal instruments of the environmental policy of the European Union in the field of agricultural production. Some basic principles of European Union law are analyzed. It is noted that together with the general principles of the EU policy in the field of production, there are special ones that form the basis of legal regulation in certain spheres of activity, in particular, the sphere of agricultural production. The precautionary principle is interpreted and applied by the European Court of Justice. It is emphasized that this principle is established in accordance with the essence of the environmental policy of the European Union, and at the same time serves for the application of other significant environmental principles, for example, the principle of “integration”. It is noted that the European Court supports the application of such a principle as the principle of using safety measures in the agricultural sphere.

Such a legal instrument as the Integrated policy in the field of product production, which is aimed at reducing the environmental impact of the production of goods and services during their life cycle through the use of a set of political tools, is analyzed. The process of integrated impact assessment is used to improve the quality and coherence of policies in the European Union.

Emphasis is placed on the fact that the Integrated Policy as a voluntary instrument in the field of agriculture introduces the integration of environmental issues into the Common Agricultural Policy. And the peculiarity of the principle of integration is that it applies not only to the environment, but also to all European law, because it is applied to all actions and policies of the European Union.

The current trend of EU policy in the indicated area is to involve as many stakeholders as possible in ensuring environmental protection, rather than assigning responsibility for the state of the environment.

It was concluded that the legal instruments of the EU policy in the field of agricultural production include founding acts, acts of secondary EU law, voluntary agreements, standardization, the system of environmental management and design.

Вступ. На початку 90-х років відбувся потужний підйом екологічного руху в Західній Європі, що змусив уряди держав-членів ЄС зробити відповідні значні кроки вперед у галузі екологічної та аграрної політики. Програма створення єдиного ринку підняла статус політики у сфері охорони довкілля та запровадила відповідні екологічні стандарти у сферу сільського господарства та процес виробництва продукції.

Треба констатувати, що спільний ринок забруднення в країнах Європи було створено раніше, ніж спільний ринок товарів. Кожна європейська держава, а згодом і ЄС поставили за мету екологізувати своє законодавство та сферу виробництва. Багато земель, озер, морів є спільною спадщиною декількох європейських держав, і використання їх як звалищ промислових відходів почало турбувати європейців, так само і в сфері збереження природи та захисту флори і фауни, тому ЄС на початок 90-х років виробив низку дій із захисту довкілля, що обумовлювалось і соціально-економічним розвитком європейських країн, і їх прагненням до вироблення єдиних підходів, правових інструментів у сфері захисту довкілля та впровадження їх у процес виробництва.

Метою статті є дослідження деяких правових інструментів політики Європейського Союзу у сфері сільськогосподарського виробництва.

Виклад основного матеріалу. Розширення промислової діяльності, подальше використання земельних ділянок для сільськогосподарських цілей вимагали відповідних заходів і засобів з боку держав-членів ЄС. Боротьба з будь-яким забрудненням накладає певні витрати на промисловців та виробників, які пов'язані з адаптацією їхньої продукції чи виробничих процесів. Тут потрібно зберегти конкуренцію на спільному ринку, щоб вона не була викривлена, а також важливо, що для всіх європейських виробників діють єдині принципи та правила, запроваджені певні стандарти.

Доцільно розглянути певні правові принципи, які є ключовими для сфери сільськогосподарського виробництва.

Так, характерною особливістю права Європейського Союзу є наявність у ньому комплексу основних принципів. Принципи, які містяться в установчих договорах, впливають на вторинне право ЄС, яке завдяки цьому прогресивно розвивається. Принципи екологічної політики ЄС мають значний вплив й на діяльність Суду ЄС [1, с. 1]. Разом із загальними принципами політики ЄС діють спеціальні, що становлять основу правового регулювання в окремих сферах діяльності. Низка принципів загального і спеціального характеру закріплена в установчих договорах Європейського Союзу. Інші принципи, що належать

до категорії загальних, закріплюються переважно у рішеннях Суду ЄС.

Джоан Скотт, наприклад, розглядаючи принцип обережності, його тлумачення та застосування Європейським Судом, виявляє його роль щодо реалізації інших екологічних принципів. Згідно з Договором, цей принцип встановлений відповідно до сутності екологічної політики Європейського Союзу, при цьому сприяє застосуванню інших значних екологічних принципів, наприклад, так званого принципу інтеграції. Нині Європейський Суд підтримує застосування принципу використання заходів безпеки в інших сферах політики ЄС, таких як сільське господарство і охорона здоров'я населення [2, с. 88].

Інший принцип – це принцип диференційованої відповідальності, що передбачає об'єктивне врахування різного ступеня відповідальності країн за несприятливі глобальні зміни, що відбуваються в довкіллі. Кожна країна повинна взяти на себе певний обсяг відповідальності для забезпечення сталого розвитку, враховуючи наявні ресурси та можливості для усунення небезпечних та шкідливих наслідків у сфері охорони довкілля.

Іноді екологічні принципи знаходять своє відображення в окремих сферах екологічного права (наприклад, принцип самодостатності застосовується в законодавстві про відходи), іноді – в національному законодавстві в обхід політичним секторам (як у випадку із «забруднювач платить», превентивний принцип та принцип запобігання) [1, с. 2]. Принципи, що розглядалися раніше як суто декларативні, тепер стають засадничими завданнями внутрішньої і зовнішньої політики Європейського Союзу [3, с. 2].

Г. Вінтер виділяє і розглядає основні екологічні принципи ЄС, використовуючи для цього не тільки тексти установчих Договорів та інші акти ЄС, але й визнані положення еколого-правової доктрини про засади екологічної політики. Як самостійні, що характеризують напрями розвитку екологічного права, використовуються принцип високого рівня захисту довкілля; принцип підтримки та підвищення якості довкілля; принцип стимулювання міжнародних засобів регулювання; принцип обліку факторів місцевого (регіонального) значення; принцип передбачливості; принцип попередження; принцип джерел; принцип відповідальності за забруднення [2, с. 90–91].

О.К. Вишняков як додаткові принципи екологічної політики ЄС виокремив принцип збереження біологічного різноманіття, сутність якого полягає в застосуванні державою максимальних заходів, спрямованих на охорону біорізноманіття – визнання його екологічного, економічного, соціального, культурного, естетичного, наукового значення для забезпечення сталого розвитку;

принцип оцінювання впливу на довкілля – зв'язок між господарською діяльністю та її економічними наслідками; принцип урахування всіх чинників – недопустимість абсолютизації одних, ігнорування інших чинників, що так чи інакше впливають на прийняття рішень; принцип екологізації суспільної свідомості – рівень знань повинен бути підвищений настільки, щоб це давало змогу вживати ефективних заходів задля збереження та покращення довкілля; принцип переваги універсальних підходів та врахування регіональних особливостей – взаємодопомога держав, відповідальність за прийняті рішення на національному рівні, з одного боку, та інтегруюча й спрямовуюча діяльність міжнародних (регіональних) організацій, з іншого боку [4, с. 521–522].

Принцип запобігання, наприклад, дає змогу діяти на захист довкілля на більш ранньому часовому відрізку. Це означає пріоритет запобігання шкоди, а не її відшкодування. Дуже чітко це положення прослідковується в Директиві 94/62 про упаковки та відходи від упаковок. Найкращий засіб зменшення відходів від упаковок – це зменшення обсягу упаковок. Стаття 9 зазначеної Директиви вимагає вжиття заходів задля того, щоб упаковки потрапляли на ринок тільки тоді, коли вони відповідають усім вимогам цієї Директиви [5]. Принцип запобігання в певному сенсі є передмовою принципу профілактики. Він є більш широким і в рамках превентивності змінює вимоги до причинного зв'язку. Принцип обережності поширюється на питання причинного зв'язку та пропорційності заходів.

Принцип обережності використовується тоді, коли потенційно небезпечний вплив явища, продукту чи процесу був встановлений науковою і об'єктивною оцінкою, а ця оцінка не дає можливості визначити ризик із достатньою точністю, а також за наявності трьох основних передумов, таких як визначення потенційно негативного впливу, оцінювання доступних наукових даних і ступінь наукової невизначеності.

Отже, якщо європейське право розділяє ці два принципи, тобто заходи (action) та профілактика (precautionary principle), то Л. Кремер вважає, як і більшість німецьких фахівців у галузі екологічного права, що фактично це одне й те ж саме [6, с. 37]. Ці два принципи настільки важко розділити за змістом і реалізацією, що немає практичного сенсу розглядати їх окремо. У європейської еколого-правовій доктрині переважає думка про те, що підстави й аргументи для поділу цих принципів досить чітко відображені в законодавстві про охорону довкілля. Однак у німецькому праві настільки ж докладно аргументовано і закріплено в законодавстві тезу про те, що принцип запобігання поглинається принципом профілак-

тики. Так, наприклад, Третя програма дій з охорони навколишнього середовища Європейського Союзу була націлена на запобігання забрудненню довкілля і надмірному використанню природних ресурсів.

Зазначений принцип означає менеджмент ризиків з принциповим прийняттям залишкових ризиків. Якщо якісь заходи в рамках цього принципу вважаються необхідними, то вони повинні співвідноситися з необхідним рівнем захисту. При цьому слід враховувати, що такі заходи не повинні бути дискримінуючими під час застосування. Вони повинні узгоджуватися з раніше вжитими заходами щодо охорони довкілля. Нарешті, вони мають ґрунтуватися на дослідженні потенційної вигоди й ризиків (видатків, витрат), а також повинні бути перевірені та оцінені у зв'язку з новітніми науковими досягненнями.

Отже, установчі договори Європейського Союзу закріпили основні засади розвитку європейського екологічного права, аграрного права та норми, які спрямовані на встановлення певних стандартів виробництва (значна частина їх міститься у вторинному праві ЄС), на які повинні орієнтуватись держави-учасники.

Аналізуючи певні інструменти політики ЄС у зазначеній сфері, маємо позначити, що, враховуючи обов'язковий характер екологічної інтеграції, ЄС розробив систему екологічної сертифікації – правовий інструмент “Green Star System”, який був прийнятий у 1998 році на сесії Європейської Ради в Кардіффі в рамках програми «Партнерство для інтеграції» [7, с. 207]. Одними з перших під її дію підпали енергетична, транспортна та сільськогосподарська політика ЄС. Далі цей вид інтеграції поширився на політику розвитку внутрішнього ринку, рибальство, промислову та фінансову сфери. Для запобігання екологічній шкоді використовується інтегрована техніка запобігання. ЄС під час вироблення екологічної політики має враховувати наукові та технічні дані. При цьому воно не повинно користуватися «приводом очікування», не залишають сумнівів докази причинного зв'язку для небажаних екологічних ефектів. Цілком достатньо попередніх індикативних наукових даних.

Для підвищення якості та узгодженості політики в Європейському Союзі використовується процес інтегрованої оцінки впливу – наступний правовий інструмент.

У 2003 році Данія стала однією з перших країн, яка реалізує достатньо прогресивну екологічну політику, в тому числі у сфері сільського господарства. Основними завданнями у межах її політики стали розроблення проектів планів дій, встановлення екологічних і комерційних цілей, опис конкретних завдань з усіх зацікавлених сторін,

пропозиція про застосування відповідних ініціатив та інструментів. В Данії, як і в Нідерландах, практикується укладання добровільних екологічних угод між урядовими структурами. Сучасною тенденцією є залучення до забезпечення охорони довкілля якнайбільшої кількості зацікавлених сторін, а не покладання відповідальності за стан навколишнього середовища.

Як влучно позначає Т.В. Реднікова, датська програма виробництва екологічно чистої продукції є прикладом інституційних змін у бік створення схем виробництва продукції, що відповідають вимогам охорони довкілля з точки зору мінімізації впливу виробленої продукції на навколишнє середовище. Датське агентство з охорони навколишнього середовища використовувало програму виробництва та схему субсидій у розвиток системи управління, що націлені на допомогу зацікавленим сторонам у випадках, коли законодавство та традиційна система державного управління не працювали. Інтегрована політика у сфері виробництва та обігу продукції Данії є добровільним інструментом, заснованим на ініціативі та саморегуляції промисловості. Різні підприємства беруть участь у реалізації системи екологічного управління, оцінювання життєвого циклу продукції, екологічного маркування тощо [8].

Концепція «регульованої саморегуляції» передбачає, що органи державного управління формують основу з мінімального набору вимог, як щодо системи екологічного управління та екомаркування, коли спеціально уповноважені організації проводять сертифікацію підприємств щодо відповідності вимогам перед виданням, що висуюються в тому чи іншому випадку, сертифікату відповідності чи ліцензії. Така комбінація державних та приватних механізмів регулювання в окремих галузях промисловості Данії стала важливою рушійною силою для покращення продукції з точки зору мінімізації її негативного впливу на довкілля.

Модель управління з використанням методів саморегулювання промисловості, ринкових ініціатив за стимулюючої ролі уряду та участі широкого спектру зацікавлених сторін у Данії була унікальною з точки зору створення широкої мережі взаємодії.

Інтегрована політика як добровільний інструмент у сфері сільського господарства запроваджує інтеграцію екологічних питань у Спільну сільськогосподарську політику. Зв'язок між сільським господарством та довкіллям базується на понятті

«стале сільське господарство». Це означає, що управління природними ресурсами має здійснюватися так, щоб їх можна було використовувати в майбутньому. Діяльність у сфері сільського господарства спрямовується на охорону, захист та підвищення якості води, повітря та ґрунтів, збереження біорізноманіття та ландшафту [9, с. 238].

Отже, особливість принципу інтеграції полягає в тому, що він стосується не лише довкілля, але й усього європейського права, адже застосовується до усіх дій і політики Європейського Союзу. Під час регулювання питань у різних сферах суспільних відносин беруться до уваги вимоги щодо охорони навколишнього середовища [10, с. 84].

Нині для жителів Європи якість довкілля та якість продукції з точки зору безпеки та екологічності є найважливішими характеристиками, що визначають рівень життя. Все це змушує компанії та уряди європейських країн знову й знову звертатися до пошуків нових підходів до екологізації виробництва та ринків. Ці підходи відбилися в інтегрованій продуктивній політиці. У рамках заходів, що здійснюються в ЄС щодо реалізації інтеграційної політики, було також прийнято Директиви з екодизайну енергоємної продукції, політики поводження з відходами.

Висновки. Швидкий розвиток промислового виробництва, інтенсивне ведення сільського господарства та висока густина населення в Європейському Союзі привели до загострення екологічних проблем. Внаслідок забруднення довкілля багато продуктів харчування перестали задовольняти споживачів, а попит здобули екологічні товари, вироблені з мінімальним збитком для навколишнього середовища, виготовлені з екологічно чистої сировини із застосуванням органічних методів ведення сільського господарства. Важливе місце в цьому процесі посідають означені правові інструменти, такі як установчі акти, акти вторинного права ЄС, добровільні угоди, інтеграційна політика, стандартизація, система екологічного менеджменту, екомаркування. Реалізуються такі основні заходи, як поліпшення поширення інформації, що стосується життєвих циклів продукції; стимулювання застосування екодизайну; розвиток законодавства, що стимулює виробництво екологічно безпечних продуктів харчування, у тому числі щодо органічного землеробства; підвищення екоефективності виробництва продуктів харчування; збільшення кількості сертифікованих продовольчих та сільськогосподарських компаній.

ЛІТЕРАТУРА

1. Sadeleer N. de. *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*. Oxford : Oxford University Press, 2002. 482 p.
2. Степаненко В.С. Понятие и правовое значение принципов экологической политики ЕС. *Политика и общество*. 2006. № 6. С. 83–93.

3. Кондратюк С.В. Лісабонський договір і формування спільного європейського простору. *Віче*. 2011. № 2. С. 2–4.
4. Вишняков О.К. Право Європейського Союзу. Одеса : Фенікс, 2013. 883 с.
5. European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste. *Official Journal of EU*. 1994. L 365. P. 10–23.
6. Кремер Л., Винтер Г. Экологическое право и политика Европейского Союза: законодательные основы, реализация, судебная практика. *Политика и общество*. 2006. № 6. С. 26–83.
7. Калиниченко П.А. Современные тенденции в развитии экологического права ЕС. *Преподавание права Европейского Союза в российских ВУЗах* : материалы семинара. Москва : Статут, 2001. С. 207–211.
8. Редникова Т.В. Формирование и реализация интегрированной политики в области производства продукции в ЕС на национальном уровне на примере Дании. *Право и политика*. 2009. № 12. С. 102–107.
9. Качурінер В.Л. Правові інструменти екологічної політики Європейського Союзу у сфері виробництва. *Право і суспільство*. 2022. № 2. С. 236–241. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2022.2.35>
10. Микієвич М.М., Андрусевич Н.І., Будякова Т.О. Європейське право навколишнього середовища : навчальний посібник. Львів : Львівський національний університет ім. Івана Франка, 2004. 256 с.

REFERENCES

1. Sadeleer, N. (2002) Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules. Oxford. Oxford University Press. 482 p. [in English].
2. Stepanenko, V.S. (2006) Ponyatie i pravovoe znachenie principov ekologicheskoy politiki ES. *Politika i obshchestvo* [The concept and legal significance of the principles of environmental policy of the EU. *Politics and society*]. 6, 83–93 [in Russian].
3. Kondratiuk, S.V. (2011) Lisabonskyi dohovir i formuvannia spilnoho yevropeiskoho prostoru. *Viche* [Lisabonskiy agreement and molding of the common European space. *Viche*]. 2, 2–4 [in Ukrainian].
4. Vyshniakov, O.K. (2013) Pravo Yevropeiskoho Soiuzu [European Union Law]. Odessa. Feniks. 2013. 883 s. [in Ukrainian].
5. European Parliament and Council Directive (1994) 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste. *Official Journal of EU*. L 365, 10–23 [in English].
6. Kremer, L., Winter, G. (2006) Ekologicheskoe pravo i politika Evropejskogo Soyuzu : zakonodatel'nye osnovy, realizaciya, sudebnaya praktika. *Politika i obshchestvo* [Ecological law and policy of the European Union: legislative framework, implementation, judicial practice. *Politics and society*]. 6, 26–83 [in Russian].
7. Kalinichenko, P.A. (2001) Sovremennye tendencii v razvitii ekologicheskogo prava ES. *Prepodavanie prava Evropejskogo Soyuzu v rossijskih VUZah* : materialy seminaru [Modern trends in the development of EU environmental law. *Teaching European Union Law in Russian Universities: Materials of the Seminar*]. Moskva. Statut. S. 207–211.
8. Rednikova, T.V. (2009) Formirovanie i realizaciya integrirovannoy politiki v oblasti proizvodstva produkcii v ES na nacional'nom urovne napri mere Danii. *Pravo i politika* [Formation and implementation of an integrated policy in the field of production in the EU at the national level, for example, Denmark. *Law and Politics*]. 12, 102–107.
9. Kachuriner, V.L. (2022) Pravovi instrumenty ekolohichnoi polityky Yevropeiskoho Soiuzu u sferi vyrobnytstva. *Pravo i suspilstvo* [Legal instruments of the environmental policy of the EU in the field of production. *Law and Society*]. 2, 236–241 [in Ukrainian].
10. Mykiiievych, M.M., Andrusievych, N.I., Budiakova, T.O. (2004) Yevropeiske pravo navkolyshnoho sere-dovyshcha : Navchalnyi posibnyk [European environmental law: a textbook]. Lviv : Lvivskyi natsionalnyi universytet im. I. Franka, 2004. 256 s. [in Ukrainian].