

*Карпінська Н. В.,**кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
юридичного факультету**Волинського національного університету імені Лесі Українки*

ПЕРІОДИЗАЦІЯ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ САНІТАРНИХ І ФІТОСАНІТАРНИХ ЗАХОДІВ В УКРАЇНІ

Анотація. Усебічний аналіз наукової літератури дає змогу зробити висновок, що в теорії аграрного права не проводилися дослідження щодо того, які законодавчі акти розроблялися, до яких законів і підзаконних актів уносилися зміни відповідно до Угоди про застосування санітарних та фітосанітарних заходів СОТ, який їх вплив на структуру й систему аграрного законодавства тощо. Тому дослідження становлення законодавчих засад застосування санітарних і фітосанітарних заходів в Україні є актуальним і своєчасним.

Мета статті полягає в дослідженні основних закономірностей розвитку законодавства у сфері санітарних і фітосанітарних заходів (СФЗ) у період незалежності України крізь призму євроінтеграційних процесів і членства України в СОТ.

Детальний аналіз розвитку законодавства України у сфері застосування СФЗ за період незалежності демонструє досить чітку внутрішню періодизацію цього процесу. Автор виділяє три основні етапи еволюції вітчизняного законодавства щодо застосування СФЗ: 1) етап формування законодавства (1991–2004 роки); 2) етап підготовки до вступу України до СОТ і гармонізації з її вимогами у сфері СФЗ (2005–2013 роки); 3) етап гармонізації із законодавством ЄС (2014 – донині).

Дослідження розвитку підзаконної нормативно-правової основи відносин застосування СФЗ дає змогу виокремити кілька основних тенденцій останніх років (тобто тенденцій, що притаманні євроінтеграційному етапу розвитку законодавства): зміну основних відомчих видавників підзаконних нормативно-правових актів, зменшення питомої ваги підзаконних актів, спрямованих на регулювання дозвільно-ліцензійних відносин, яскраву вираженість євроінтеграційного змісту й контексту прийняття підзаконних нормативно-правових актів у сфері застосування СФЗ.

Зроблено висновки, що кожен із виділених автором етапів має свої досить чітко окреслені часові рамки, специфічні риси та вирізняється власними правовими особливостями. Спостерігається ускладнення системи законодавства у сфері застосування СФЗ, а саме шляхом фізичного збільшення кількості нормативно-правових актів, що регулюють ці відносини; появи нових правових інститутів у цій сфері; деталізації нормативних вимог, їх значної спеціалізації. Провідним фактором ускладнення законодавства є подвійна дія міжнародно-правових зобов'язань у сфері застосування СФЗ, а саме: реалізація вимог СОТ у сфері застосування СФЗ поєднана з необхідністю виконання умов Угоди про асоціацію з ЄС.

Ключові слова: еволюція законодавства, санітарні та фітосанітарні заходи, СОТ, ЄС, міжнародні стандарти.

Постановка проблеми. Історія становлення законодавства у сфері застосування санітарних і фітосанітарних заходів (далі – СФЗ) має давню історію. У межах дослідження нас цікавить ретроспектива правового регулювання цих відносин лише в контексті вивчення певного корисного досвіду. Наприклад, досить показовим у цьому аспекті був період кінця XIX – поч. XX століть. Зокрема, саме із цим часовим проміжком учені пов'язують зародження карантинного законодавства в дореволюційній Російській імперії, коли 6 квітня 1873 року був виданий указ про заборону ввезення в Росію виноградної лози. Мета указу полягала в запобіганні завезенню разом із посадковим матеріалом філоксери – шкідника винограду. Однак царський уряд запізнився: до 1872 року філоксера вже була завезена на територію Росії – у Крим, на Кавказ і в Бессарабію з «укоріненим посадковим матеріалом», отриманим із Ерфурта (Німеччина) [1]. Аналогічна картина спостерігалася й по інших карантинних об'єктах. Так, у 1875 році царський уряд видав указ про заборону завезення з Америки бульб картоплі та його бадилля, що було викликано загрозою проникнення на територію Росії колорадського картопляного жука та необхідністю захисту країни від цього небезпечного шкідника. Проте належний контроль за дотриманням цього заходу не був здійснений. Необхідність бавовняного карантину в дореволюційній Росії виникла в 1913–1914 роках. Наприкінці 1913 року низка приватних фірм замовила в Єгипті насіння бавовнику. У зв'язку з цим велике значення набула охорона бавовництва від завезення з насінням бавовняної молі (рожевого хробака) – шкідника, який завдає величезної шкоди економіці всіх країн світу [2, с. 1–14]. Так, історичний досвід зайвий раз підтверджує стратегічну важливість законодавчого забезпечення СФЗ та ретельного їх дотримання.

Досить активно розвивалося законодавство у ветеринарній сфері. Зокрема, у дореволюційний і радянський періоди було прийнято такі комплексні нормативні акти, як Статут лікарський (у частині, яка стосувалася ветеринарної справи), Ветеринарний кодекс УСРР 1925 року, Ветеринарні статuti Союзу РСР 1936, 1951, 1967 років, на основі яких розроблялися і приймалися численні відомчі нормативні акти в галузі ветеринарії [3].

Мета статті полягає в дослідженні основних закономірностей розвитку законодавства у сфері СФЗ в період незалежності України крізь призму євроінтеграційних процесів і членства України в СОТ.

Виклад основного матеріалу дослідження. Якщо ж зосередитися на дослідженні законодавчих засад застосування СФЗ, то передусім важливо встановити особливості їх становлення в Україні. Детальний аналіз розвитку законодавства України у сфері

застосування СФЗ за період незалежності демонструє досить чітку внутрішню періодизацію цього процесу. Ми виділяємо три основні етапи еволюції вітчизняного законодавства щодо застосування СФЗ: 1) етап формування законодавства (1991–2004 роки); 2) етап підготовки до вступу України до СОТ та гармонізації з її вимогами у сфері СФЗ (2005–2013 роки); 3) етап гармонізації із законодавством ЄС (2014 – до нині).

Кожен із виділених етапів має свої досить чітко окреслені часові рамки, специфічні риси та вирізняється власними правовими особливостями, на яких ми зупинимося докладніше.

Перший етап становлення законодавства незалежної України у сфері СФЗ має назву етап формування (1991–2004). Характерними особливостями цього етапу можна вказати такі:

прийняття основних законів у цій сфері. В умовах дефіциту власного законодавства молодій державі одними з перших законів були прийняті саме аграрні закони щодо санітарних і фітосанітарних питань. Так, у 1992 році – на другому році незалежності – було прийнято Закон України «Про ветеринарну медицину», у 1993 році – Закон України «Про карантин рослин», у 1995 році – Закон України «Про пестициди та агрохімікати», у 1997 році – Закон України «Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини», у 1998 році – Закону України «Про захист рослин».

Ці законодавчі акти склали первинну основу для регулювання відносин застосування СФЗ в Україні. Показово, що вони, незважаючи на численні зміни, редакції та доповнення, діють до сих пір;

1) *прийняття законів у зворотному порядку – «від спеціального до загального».* Так, спершу були прийняті закони про ветеринарну медицину, карантин рослин і пестициди й агрохімікати, лише потім загальні закони про безпеку харчових продуктів і захист рослин. Подібний нормотворчий рух «від спеціального до загального» є типовим для історії становлення вітчизняної правової системи, адже є проявом головної проблеми її розвитку – відсутності концептуального бачення. Звичайно, це тягне за собою типові наслідки: численні законодавчі неузгодженості, дисбаланс системи законодавства, проблеми правозастосування тощо;

2) *певна «схематичність» законодавства першої хвилі (перших редакцій).* Це означає, що прийняті в цей період закони були надто лаконічними, окреслювали правове регулювання відповідних відносин лише в загальних рисах, чого не було достатньо для їх практичного застосування. Така особливість пояснюється відсутністю на той час ясного концептуального бачення системи та змісту законодавства в цій сфері. Це потягло за собою цілком закономірне внесення змін і доповнень до відповідних законів, а також появу законодавства «другої хвилі» – прийняття нових редакцій вказаних законів (1996, 2001 роки – Закон України «Про ветеринарну медицину», 2003 рік – Закон України «Про карантин рослин», 2004 рік – Закон України «Про пестициди та агрохімікати»);

3) *залучення до міжнародно-правового регулювання відносин застосування СФЗ.* Важливим кроком у цьому напрямі можна вказати приєднання України до Конвенції заснування Європейської і Середземноморської організації захисту рослин (Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 1994 року № 38). Ця організація є прикладом міжнародного співробітництва в запобіганні завезенню й поширенню шкідників і хвороб рослин і рослинних продуктів [4]. Не менш важливим є вступ у 1994 році до Всесвітньої організації охорони здоров'я тварин (Міжнародного епізоотичного бюро) – міжурядової організації, створеної міжнародною угодою 25 січня 1924 року;

4) *поява євроінтеграційного напрямку у формуванні законодавства щодо застосування СФЗ.* Документом, який підтверджує цю особливість, можна вказати Угоду про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їхніми державами-членами [5], яка підписана 14 червня 1994 року й ратифікована Верховною Радою України 10 листопада 1994 року [6]. Указана Угода започаткувала партнерство між Україною і Європейськими Співтовариствами та їхніми державами-членами, метою якого було забезпечення політичного діалогу між Сторонами, який сприятиме розвитку тісних політичних відносин, торгівлі, інвестицій і гармонійних економічних відносин між Сторонами й, отже, прискоренню їхнього сталого розвитку; створенню основ взаємовигідного економічного, соціального, фінансового, цивільного, науково-технічного та культурного співробітництва; підтримці зусиль України щодо зміцнення демократії й розвитку її економіки та завершення переходу до ринкової економіки (стаття 1 Угоди).

Етап підготовки до вступу України до СОТ та гармонізації із її вимогами у сфері СФЗ (2005–2013 роки) пройшов під егідою пристосування напрацьованого на той час законодавства до вимог СОТ. Варто окремо зазначити, що пристосування до вимог СОТ відбувалося паралельно з процесом гармонізації із законодавством ЄС, однак на виділеному нами проміжку часу саме необхідність форматування законодавства «під СОТ» була визначальною. Цей період мав свою власну правову специфіку, яку можна кристалізувати в такому:

1) *за цей період не прийнято нових законів у сфері застосування СФЗ, натомість нормотворчі зусилля були спрямовані на зміну чинних на тоді законодавчих актів;*

2) *запровадження до законодавства положень щодо використання на підприємствах системи забезпечення якості й безпеки НАССР – системи аналізу небезпечних факторів і контролю в критичних точках;*

3) *прийняття програмних документів, зокрема, у 2009 році Законом України була затверджена Загальнодержавна цільова економічна програма проведення моніторингу залишків ветеринарних препаратів та забруднюючих речовин у живих тваринах, продуктах тваринного походження і кормах, а також у харчових продуктах, підконтрольних ветеринарній службі, на 2010–2015 роки [7];*

4) *тенденція поступового посилення нормотворчих дій євроінтеграційного характеру.* Україна декларувала свій євроінтеграційний вибір послідовно протягом довгого часу. У рамках другого етапу ці тенденції розвинулися, зокрема, згідно з Планом дій «Україна – Європейський Союз» (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 лютого 2005 року № 36-р) передбачалося забезпечення прогресу в наближенні до законодавства ЄС у сфері відстеження харчового ланцюга «від поля до столу»; загальних принципів і вимог до безпеки продуктів харчування відповідно до Постанови (ЄС) № 178/2002);

5) *подальше долучення до міжнародно-правового регулювання відносин застосування СФЗ.* Гарним прикладом є приєднання України до Міжнародної конвенції про захист рослин (Указ Президента від 31 січня 2006 року № 81/2006). Цією конвенцією передбачено, що її метою є забезпечення спільних і ефективних дій, спрямованих на запобігання введенню до складу рослинного чи тваринного світу й поширенню шкідників рослин і рослинних продуктів і сприяння вживанню відповідних заходів для боротьби з ними [8].

Як бачимо, весь другий етап розвитку законодавства міцно пов'язаний із вимогами СОТ. І саме в цей період здійснено значний крок у напрямі інтеграції України у світовий економічний простір:

у 2008 році наша держава вступила до СОТ (Протокол про вступ України до Світової організації торгівлі від 5 лютого 2008 року ратифіковано Законом України «Про ратифікацію Протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі» від 10 квітня 2008 року № 250-VI). Ця подія мала надзвичайне значення для регулювання відносин у сфері застосування СФЗ, оскільки відтоді для України стали обов'язковими норми СОТ щодо регулювання СФЗ. Угода про сільське господарство є базовим документом СОТ, який регулює відносини щодо виробництва, переробки та реалізації сільськогосподарської продукції [9, с. 58–61]. Правовим аспектам регулювання сфери санітарних і фітосанітарних правил присвячена ст. 14 Угоди про сільське господарство, на виконання якої 15 квітня 1994 року підписано Угоду про застосування СФЗ [10, с. 135–137].

Третій етап – етап гармонізації із законодавством ЄС (2014 – донині) – розпочався з підписанням Угоди про асоціацію з ЄС – наймасштабнішого міжнародного документа, який будь-коли уклала Україна. Третій етап розвитку законодавства у сфері СФЗ надзвичайно насичений і має власні характерні ознаки:

1) *планування нормотворчої діяльності відповідно до виконання Угоди про асоціацію.* Здійснюючи імплементацію глави 4 «Санітарні та фітосанітарні заходи», Україна має наблизити своє законодавство про санітарні та фітосанітарні заходи щодо охорони тварин до законодавства Європейського Союзу, як це визначено в Додатку V до Угоди про асоціацію. Із цією метою не пізніше трьох місяців після набрання чинності Угоди про асоціацію Україна зобов'язалася надати Підкомітеті з управління санітарними та фітосанітарними заходами комплексну стратегію стосовно імплементації цієї глави, поділену на пріоритетні сектори, що стосуються заходів, визначених у Додатку IV-A, Додатку IV-B та Додатку IV-C до цієї Угоди, спрямованих на сприяння торгівлі певним видом товарів чи групою товарів. На виконання взятих Україною зобов'язань 24 лютого 2016 року Кабінет Міністрів України розпорядженням № 228-р схвалив Всеохоплюючу стратегію імплементації глави IV (Санітарні та фітосанітарні заходи) розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію, якою передбачив заходи з імплементації (усього 70), строки їх підготовки й упровадження. Стратегія охоплює три розділи: «Громадське здоров'я», «Здоров'я тварин», «Фітосанітарні заходи», які містять дев'ять підрозділів: «Базове законодавство», «Маркування та інформація про харчові продукти», «Заходи, що застосовуються до продуктів тваринного походження», «Інші заходи, зазначені у главі IV (Санітарні та фітосанітарні заходи)», «Заходи, які повинні бути включені після наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу» (належать до першого розділу), «Заходи, що застосовуються до основних категорій живих тварин», «Заходи, що застосовуються до кормових добавок та кормів», «Стандарти утримання та поводження з тваринами» (другий розділ) і «Рослини, продукти рослинного походження та інші об'єкти регулювання» (третій розділ) [11, с. 43–48];

2) *прийняття низки нових законів у сфері застосування СФЗ.* За порівняно незначний проміжок часу нормотворчість у цій сфері дуже активізувалася. Були прийняті закони України: «Про побічні продукти тваринного походження, не призначені для споживання людиною» (2015), «Про безпечність та гігієну кормів» (2017), «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» (2017), «Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів» (2018). Усі ці закони ніби «відбрунькувалися» від попередніх законів. Наприклад,

у 2017 році положення про регулювання відносин щодо кормів були винесені за рамки Закону України «Про ветеринарну медицину» й утілилися в самостійному законі. Так само у 2017 році значна частина положень, що стосувалися державно-контрольних повноважень, була винесена за рамки Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» і відображена в самостійному Законі України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин». На рік пізніше те саме відбулося з положеннями про інформування споживачів харчових продуктів;

3) *нормотворчість підкорена законодавству ЄС (змісту конкретних регламентів та інших актів із різних питань застосування СФЗ).* Нова редакція Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» передбачає запровадження в Україні європейської моделі системи безпечності та якості харчових продуктів, яка побудована на принципі «від лану до столу» й вимогах простежування (відповідно до вимог Регламенту (ЄС) 178/2002), а також установлює поступовий перехід операторами ринку на обов'язкове використання процедур, заснованих на принципах НАССР. Закон України «Про безпечність та гігієну кормів» теж запроваджує європейські вимоги (усього 12 актів ЄС, зокрема Регламент (ЄС) 183/2005, Регламент (ЄС) 1831/2003, Регламент (ЄС) 767/2009, Директива Комісії 2008/38, Регламент Комісії (ЄС) 429/2008, Регламент Комісії (ЄС) 378/2005, Регламент (ЄС) 178/2002 тощо). Закон України «Про державний контроль, що здійснюється з метою перевірки відповідності законодавству харчових продуктів та кормів, здоров'я та благополуччя тварин» упроваджує положення Регламенту (ЄС) 854/2004, Регламенту (ЄС) 669/2009, Регламенту (ЄС) 882/2004, Директиви 97/78/ЄС, Рішення Комісії 2006/778. Закон передбачає повне оновлення системи державного контролю, що базується на вимогах законодавства ЄС;

4) *оновлення чинних законів у цій сфері.* Найбільш суттєву трансформацію пережив Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», який не лише отримав нову назву, а й утілює нову правову модель регулювання відносин відповідно до законодавства ЄС. Оновленню підлягали не лише спеціальні законодавчі акти. Зокрема, у науці також наголошують на важливій ролі оновленого Митного кодексу України в регулюванні застосування санітарних і фітосанітарних норм стосовно імпорту продукції [12, с. 156–152];

5) *зростання кількості не формує систему.* Значне зростання нормативно-правової основи регулювання відносин застосування СФЗ не відбувається в напрямі формування їх чіткої системи, а є здебільшого механічним виконанням плану – прийняття законів, що є аналогами відповідних регламентів із законодавства ЄС;

6) *дерегуляційні тенденції.* Передусім важливим варто вказати прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції в агропромисловому комплексі» від 8 грудня 2015 року, яким скасовано низку дозвільних документів і процедур, що були визнані зайвими й обтяжливими для агробізнесу. У цьому ж році також був прийнятий дерегуляційний Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про карантин рослин» щодо зменшення адміністративного навантаження» [13].

Щодо процесу еволюції підзаконної нормативно-правової бази, то він, звичайно, відповідає загальній періодизації розвитку законодавства у сфері застосування СФЗ та є віддзеркаленням

загальних тенденцій його формування та зміни. Однак це не позбавляє підзаконну нормативно-правову основу власної специфіки та своєрідних особливостей. Так, якщо аналізувати розвиток підзаконної нормативно-правової основи відносин застосування СФЗ, то можна вказати на кілька основних тенденцій останніх років (тобто тенденцій, що притаманні євроінтеграційному етапу розвитку законодавства):

– змінюються основні відомчі видавники підзаконних нормативно-правових актів. Передусім це пов'язано з ліквідацією профільного Міністерства аграрної політики та продовольства України й передачею його основних функцій Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства. Крім того, збільшується роль МОЗ України у регулюванні відносин застосування СФЗ, особливо щодо харчових продуктів;

– зменшується питома вага підзаконних актів, спрямованих на регулювання дозвільно-ліцензійних відносин у сфері застосування СФЗ. Варто зазначити, що до 2016 року їх частка була помітно більшою, натомість протягом останніх кількох років значна кількість таких підзаконних актів втратила чинність. Ця тенденція пов'язана з тим, що були суттєво змінені основні моделі правовідносин у сфері застосування СФЗ у тваринництві, рослинництві, виробництві харчових продуктів. Поступово законодавство відмовилося від моделі тотального державного контролю над виробництвом та обігом продукції та перейшло на модель формування простежуваності виробництва на всіх його етапах без супутнього видання величезної кількості дозволів і ліцензій;

– яскраво виражений євроінтеграційний зміст і контекст прийняття підзаконних нормативно-правових актів у сфері застосування СФЗ.

Тенденції, притаманні розвитку підзаконної нормативно-правової основи застосування СФЗ цілком відповідають характеристикам третього євроінтеграційного етапу в розвитку законодавства України.

На окрему увагу заслуговує питання використання міжнародних стандартів у сфері застосування СФЗ. Важливість установлення поняття міжнародних стандартів у рамках «права СОТ» зумовлена безпосередньо змістом норм «права СОТ», які прямо й опосередковано наказують використовувати міжнародні стандарти в різних сферах міжнародних торгових відносин (технічне регулювання, інвестиції, захист навколишнього середовища, санітарне й фітосанітарне регулювання). Виходячи з різноманіття значень поняття «міжнародний стандарт» і ґрунтуючись на їх аналізі, Салія пропонує таке визначення міжнародних стандартів: це правила поведінки й/або вимоги, які визначають елементи належного змісту цієї поведінки, що можуть мати або не мати юридичну обов'язковість, які звернені до учасників міжнародних відносин, у т. ч. й тих, що регулюються «правом СОТ». Такий варіант визначення відображає, по-перше, зміст міжнародних стандартів, по-друге, функцію, яку виконують міжнародні стандарти в рамках «права СОТ», по-третє, їх характер з погляду юридичної сили, по-четверте, коло осіб, до яких звернені міжнародні стандарти [14].

Україна активно використовує міжнародні стандарти, бере участь у їх розробці й реєструє офіційні переклади міжнародних стандартів щодо фітосанітарних заходів. Розробка національних і застосування міжнародних стандартів дає змогу формувати систему якості в галузі карантину рослин і забезпечити повне виконання Україною своїх зобов'язань у рамках МККЗР та Угоди про СФЗ, зокрема фітосанітарної безпеки експортних підкаран-

тинних вантажів, підвищення конкурентоздатності української рослинної продукції на світовому ринку [15].

А.В. Духневич присвятив значну увагу питанню міжнародних стандартів у сфері застосування СФЗ. Зокрема, учений пише, що міжнародні стандарти з фітосанітарних заходів (МСФЗ) – листопад 1997 року, частково змінені у 2002 році – установлюють процедуру фітосанітарної сертифікації, вимоги до персоналу, процедури огляду при реекспорті рослин і продукції з них. Варто зауважити, що в цих стандартах передбачений принцип простежуваності: Національна організація з карантину рослин повинна мати можливість відстежувати вантажі та їх сертифікацію протягом усіх стадій їх виробництва, обслуговування і транспортування до місця експорту. Ці стандарти підготовлені Секретаріатом Міжнародної конвенції із захисту рослин як частина всесвітньої програми політики та технічної підтримки стосовно карантину рослин Організації з питань продовольства та сільського господарства ООН (АО). Ця програма надає членам ФАО й іншим зацікавленим сторонам ці стандарти, указівки та рекомендації щодо гармонізації фітосанітарних заходів на міжнародному рівні з метою спрощення торгівлі й уникнення застосування невиправданих заходів, які моли б чинити перешкоди для торгівлі. МСЗ являють собою стандарти, указівки та рекомендації, визнані основою фітосанітарних заходів, що застосовуються членами СОТ у рамках Угоди про СФЗ. Країнам, які не є учасниками МКЗР, також рекомендовано дотримуватися цих стандартів. Вони розповсюджуються й через регіональні організації в усьому світі [16, с. 289–294].

Аналіз правових особливостей міжнародних стандартів у сфері СФЗ дає можливість виділити кілька їх характерних рис:

1) рекомендаційний характер, тобто вони не є самостійним джерелом права. При цьому варто підкреслити, що це не впливає на їх авторитет і впливовість. Як пише Б.В. Коваленко, ознака обов'язковості в міжнародно-правовому середовищі не є ключовою для визначення джерел права, натомість головною ознакою є наявність нормативно-правової ідеї, що здатна вплинути на формування відповідної галузі права [17];

2) опосередкована дія шляхом покладення їх в основу національного законодавства. При цьому з метою прискорення та спрощення прийняття міжнародних і європейських стандартів як національних реалізується концепція впровадження стандартів ЄС за методом «обкладки»: сьогодні прийнято 577 міжнародних стандартів як національних мовою оригіналу [18, с. 39–45];

3) є важливим інструментом гармонізації (або уніфікації) положень національних законодавств щодо застосування СФЗ. Міжнародні стандарти є засобом гармонізації заходів, прийнятих членами СОТ для забезпечення прозорості, лібералізації, вільного й безперешкодного здійснення міжнародної торгівлі в рамках багатосторонньої торговельної системи [14];

4) слабка можливість впливу на розробку та зміну міжнародних стандартів у сфері СФЗ. За всієї значущості міжнародних стандартів належний рівень їх якості все частіше ставиться під сумнів. Щоб змінити це на краще, необхідно ввести додаткові положення в угоду СОТ з міжнародними органами стандартизації про те, що останні повинні гарантувати об'єктивність і неупередженість при розробці міжнародних стандартів [14];

5) презумпція несуперечності заходів, що застосовані з урахуванням міжнародних стандартів. Угода СФЗ закріплює право членів уживати СФЗ, необхідні для захисту життя чи здоров'я людей, тварин або рослин, які можуть бути відмінними від міжнародних стандартів (закріплених, наприклад, у Кодексі Алімен-

таріус). Однак установлюється така презумпція: заходи, засновані на міжнародних стандартах, відповідають вимогам положень СОТ, що може слугувати підставою для захисту в разі виникнення спору [18], натомість такі СФЗ, що не відповідають міжнародним стандартам, потребують додаткового обґрунтування. Це de facto говорить про особливий статус міжнародних стандартів. Отже, міжнародні стандарти формують основу для критеріїв оцінювання правомірності оспорюваного заходу (US – Animals; EC – Hormones, Australia – Salmon, EC – Sardines) [19]. Наприклад, у справі EC – Гормони [20] представникам ЄС не вдалося довести обґрунтованість застосованих заходів, що не були запроваджені відповідно до міжнародного стандарту ККА. У справі EC – Сардини [21] Апеляційний орган СОТ дійшов висновку, що застосований захід був неправомірним (тобто таким, що суперечить праву СОТ), оскільки технічний регламент ЄС, який його передбачав, не розроблений на основі міжнародного стандарту Кодексу Аліментаріус. Це підвищує роль і значення документів, які розробляють Комісія Кодексу Аліментаріус, МЕР, МКЗР. Фактично вони є організаціями – супутніми системі СОТ, вони виконують свою діяльність згідно із цілями угод СОТ [22].

Висновки. Система законодавства, що регулює відносини застосування СФЗ в Україні, розвивається під впливом багатьох внутрішніх і зовнішніх факторів, у зв'язку з чим має власні особливості. Зокрема, еволюція законодавства у сфері застосування СФЗ пройшла три етапи: 1) етап формування законодавства (1991–2004 роки); 2) етап підготовки до вступу України до СОТ і гармонізації із її вимогами у сфері СФЗ (2005–2013 роки); 3) етап гармонізації із законодавством ЄС (2014 – донині).

Процес розвитку національного законодавства був максимально самостійним на початку незалежності України, а згодом був підкорений двом взаємопов'язаним стратегіям нормотворчості: провідній – євроінтеграційній – і супутній – досягненню членства в СОТ.

Спостерігається ускладнення системи законодавства у сфері застосування СФЗ, а саме шляхом фізичного збільшення кількості нормативно-правових актів, що регулюють ці відносини, появи нових правових інститутів у цій сфері; деталізації нормативних вимог, їх значної спеціалізації.

Провідним фактором ускладнення законодавства є подвійна дія міжнародно-правових зобов'язань у сфері застосування СФЗ, а саме: реалізація вимог СОТ у сфері застосування СФЗ поєднана з необхідністю виконання умов Угоди про асоціацію із ЄС.

Література:

1. Поспелов С.М., Шестиперова З.И., Долженко И.К. Основы карантинного сельскохозяйственных растений. Москва : Агропромиздат, 1985. 183 с.
2. Воронин Б.А., Воронина Я.В., Тухатов И.А. Законодательство и практика в области карантина растений. *Аграрное образование и наука*. 2014. № 4. С. 1–14.
3. Дурсунов М.О. Законодавче забезпечення ветеринарної справи в Україні у ХХ столітті : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2009.
4. Конвенція про заснування Європейської і Середземноморської організації захисту рослин від 18.04.1951. *Офіційний вісник України*. 2006. № 39. С. 111. Ст. 2648.
5. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їхніми державами-членами від 14.06.1994. *Офіційний вісник України*. 2006. № 24. Ст. 203. Ст. 1794 (утратила чинність).
6. Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами : Закон України від 10.11.1994. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 46. Ст. 415.
7. Про Загальнодержавну цільову економічну програму проведення моніторингу залишків ветеринарних препаратів та забруднюючих речовин у живих тваринах, продуктах тваринного походження і кормах, а також у харчових продуктах, підконтрольних ветеринарній службі, на 2010–2015 роки : Закон України від 04.06.2009. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 42. Ст. 636.
8. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про захист рослин : Указ Президента від 31.01.2006 № 81/2006. *Офіційний вісник України*. 2006. № 5. С. 45. Ст. 213.
9. Стагіва А.М. Деякі питання адаптації аграрного законодавства України у сфері дотримання санітарних та фітосанітарних заходів відповідно до вимог ЄС та СОТ. *Правові проблеми державно-приватного партнерства в умовах євроінтеграції* : збірник матер. Міжн. конгресу (Одеса, 2–4 червня 2017 року). Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2017. С. 58–61.
10. Невмержицька М.А. Угоди СОТ в системі ветеринарного законодавства. *Розвиток організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі* : матеріали «круглого столу» (Харків, 13 червня 2014 року). Харків, 2014. С. 135–137.
11. Годяк А. Деякі аспекти імплементації Глави 4 «Санітарні та фітосанітарні заходи» Угоди про асоціацію. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2018. Вип. 2. Ч. 1. С. 43–48.
12. Кобилянська А.В. Проблеми ефективності інфраструктури регулювання застосування санітарних та фітосанітарних норм до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. *Вісник ХНАУ ім. В.В. Докучаєва. Серія «Економічні науки»*. 2015. № 1. С. 156–162.
13. Про внесення змін до Закону України «Про карантин рослин» щодо зменшення адміністративного навантаження : Закон України від 15.07.2015. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 35. Ст. 353.
14. Салия М.Р. Международные стандарты в теории и практике «права ВТО» : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Москва, 2018.
15. Сикало О.О., Чернега Т.О., Дашенко А.В. Нормативні документи (ISO, МФСЗ, ДСТУ), що використовуються при викладанні дисциплін спеціалізації «Карантин рослин». Київ, 2015. 87 с.
16. Духневич А. Правове регулювання фітосанітарного контролю в Україні у відповідності до норм СОТ. *Юридичний вісник*. 2014. № 2. С. 289–294.
17. Коваленко Б.В. Юридична природа стандартів як джерел екологічного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2019. 19 с.
18. Назаренко О.А. Порівняльний аналіз методів нетарифного регулювання зовнішньої торгівлі України та зарубіжних країн. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2013. № 4 (69). С. 39–45.
19. Wolfrum R. General International Law (Principles, Rules, and Standards) / Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]. December. 2010.
20. EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones). WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R.
21. ECs – Trade Description of Sardines Case (WTO ECs—Trade Description of Sardines: Report of the Appellate Body [26 September 2002] WT/DS231/AB/R.
22. Чуйко Н.А. Международно-правовые стандарты и регулирование безопасности продуктов питания в праве ВТО. *Журнал российского права*. 2014. № 8. С. 126–136.

Karpinska N. Periodization of the development of legislation on the regulation of sanitary and phytosanitary measures in Ukraine

Summary. A comprehensive analysis of the scientific literature allows us to conclude that the theory of agricultural law does not conduct research on which legislation is developed, or which laws and regulations are amended to the Agreement on the application of sanitary and phytosanitary measures of the WTO, their impact on the structure and the system of agricultural legislation of others. Therefore, studies of research on the formation of legal framework for the application of sanitary and phytosanitary measures in Ukraine are relevant and own.

The purpose of the article is to study the main patterns of development of legislation in the field of sanitary and phytosanitary measures (SPM) during the independence of Ukraine through the prism of European integration processes and Ukraine's membership in the WTO.

A detailed analysis of the development of Ukrainian legislation in the field of application of the SPS during the period of independence shows a fairly clear internal

periodization of this process. The author identifies three main stages in the evolution of domestic legislation on the application of SPS: 1) the stage of formation of legislation (1991–2004); 2) the stage of preparation for Ukraine's accession to the WTO and harmonization with its requirements in the field of SPS (2005–2013); 3) the stage of harmonization with EU legislation (2014 – present).

It is concluded that each of the stages selected by the author has its own clearly defined time frame, specific features and has its own legal features. There is a complication of the system of legislation in the field of SPS, namely by physically increasing the number of regulations governing these relations; emergence of new legal institutions in this area; detailing of regulatory requirements, their significant specialization. The leading factor in complicating the legislation is the dual effect of international legal obligations in the field of SPS, namely: the implementation of WTO requirements in the field of SPS is combined with the need to comply with the terms of the Association Agreement with the EU.

Key words: evolution of legislation, sanitary and phytosanitary measures, WTO, EU, international standards.