

Ярослав Сидоров, к. ю. н.

Запорізький національний університет, Україна

ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ОРГАНІЧНОГО СІЛЬСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА ЯК ПРІОРИТЕТНОГО НАПРЯМУ ЕКОЛОГІЧНОЇ СКЛАДОВОЇ ДЕРЖАВНОЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ

Yaroslav Sydorov, PhD in Law

Zaporizhzhia National University, Ukraine

LEGAL FRAMEWORK FOR THE DEVELOPMENT OF ORGANIC AGRICULTURE AS A PRIORITY OF AN ENVIRONMENTAL COMPONENT OF THE STATE AGRARIAN POLICY

The scientific article is devoted to the analysis of the current status of legal support of the state policy of development of organic agriculture and the formation of proposals for its improvement. It is emphasized that the processes of economic and legal globalization and integration significantly influenced the current state and trends of the development of the ecological component of the national state agricultural policy in general and, in particular, the formation of legal principles for the development of organic agriculture in Ukraine. In this context, the norms of European law and their implementation in national legislation are very important. The state of the current legislation in the field of organic production of agricultural products is analyzed. Taking into account the newest points of lawmaking in this area, the main directions of improvement of the regulatory and legal component of the institutional mechanism for the implementation of the state policy for the development of organic agriculture are proposed.

Keywords: agrarian law, state agrarian policy, state support, greening, environmental entrepreneurship, organic production, agriculture.

Останнім часом тенденція антропологізації права перебуває у тісному зв'язку із екологізацією останнього: права людини на безпечне довкілля та якість навколишнього середовища визнаються фундаментальними та зумовлюють правовий зміст державної політики щодо його забезпечення. Екологізація права стає трендом як відповідь на загрози глобалізації, що має особливо яскравий прояв у сфері правового регулювання аграрних відносин та формування екологічної складової державної аграрної політики.

Аграрне виробництво неможливе без використання природних ресурсів, перебуває у постійному зв'язку із довкіллям, з одного боку є потенційним забруднювачем останнього, з іншого, і саме виробництво, і сільськогосподарська продукція, її якість та безпечність є залежними від стану природних об'єктів. Ставка лише на інтенсифікацію аграрного виробництва задля забезпечення конкурентоспроможності аграрного сектору економіки на внутрішніх та зовнішніх ринках (превалювання економічної складової державної аграрної політики) може призвести до негативних наслідків для стану екологічної та продовольчої безпеки, зокрема підвищення техногенного та антропогенного навантаження на довкілля під час виробництва аграрної продукції, зниження якості кінцевого сільськогосподарського продукту. Саме тому можна зробити висновок про актуалізацію досліджень правового регулювання екологічної складової державної аграрної політики у сучасній науці аграрного права, одним із важливих елементів якої є розвиток органічного виробництва сільськогосподарської продукції.

Вказані питання не лишилися поза увагою науковців (слід відзначити праці Н. Берлач, С. Бугери, Х. Григор'євої, В. Єрмоленка, Н. Кравець, П. Кулинич, Т. Курман, Д. Піддубної,

А. Статівки, В. Уркевича, О. Туєвої та ін.), проте значення аграрних відносин у досліджуваній сфері та динамізм їх правового регулювання вимагають подальшого аграрно-правового наукового пошуку. Відповідно **метою** даної публікації є визначення сучасного стану правового забезпечення державної політики розвитку органічного сільського господарства та формування пропозиції щодо його вдосконалення.

Одним із напрямів вирішення проблем екологічної безпеки та забезпечення еколого-збалансованого природокористування в розвинених країнах є впровадження екологічного підприємництва, щодо якого останнім часом ще застосовують назву «зелена» економіка, а сам напрям за цим вектором цілком укладається в концепцію зеленої трансформації, зазначає А. Бобкова, яка послідовно та ґрунтовно досліджує питання екологічного підприємництва в рамках правової науки¹.

На думку дослідниці, з урахуванням відомих підходів до визначення екологічного підприємництва («зеленої» економіки), які в основному відображають економічні чи екологічні аспекти цього явища, уточнити визначення екологічного підприємництва як об'єкта правового регулювання можна шляхом концептуалізації таких його ознак: 1) це виробництво продукції, виконання робіт і надання послуг – продукції екологічного (природоохоронного) призначення, як-то: виробництво екологічно чистої продукції, виробництво товарів та послуг по вимірюванню, попередженню, обмеженню або компенсації екологічної шкоди, ліквідації відходів та зниження рівня шуму, екологічно чисті технології, застосування яких мінімізує використання сировини та забруднення довкілля, тощо; 2) безпосередня спрямованість такого підприємництва (його результатів) на забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання природних ресурсів, підвищення рівня охорони навколишнього середовища; 3) здійснення на основі впровадження у виробництво екологічних інновацій, а саме: нових продуктів, технологій, способів організації виробництва тощо; 4) підвищений ризик збитковості та низький прибутковий коефіцієнт, що обумовлені інноваційним характером як самої діяльності, так і її результатів. Надалі А. Бобкова уточнює визначення екологічного підприємництва як інноваційної діяльності з виробництва і реалізації екологічної (природоохоронної) продукції, спрямованої на забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання природних ресурсів, підвищення рівня охорони навколишнього середовища та отримання прибутку². Вже у самому визначенні ми бачимо, що на відміну від звичайного підприємництва, екологічне більш наповнене публічним змістом, публічним інтересом, і, з огляду на це, а також на підвищений рівень ризику збитковості, потребує державної підтримки.

Яскравим прикладом екологічного підприємництва в аграрному секторі є органічне виробництво сільськогосподарської продукції, початок якого пов'язують із антропософською доктриною Рудольфа Штайнера (20-ті роки ХХ сторіччя). Широке використання хімічних добрив та пестицидів, подальша інтенсифікація та індустріалізація сільського господарства актуалізували ідеї гармонії людини та навколишнього середовища, зокрема природного балансу, який би забезпечував здоров'я рослин, тварин, ґрунту та людини. Дослідники історії розвитку органічного сільського господарства стверджують, що сам термін «органічне виробництво» було введено у 1940-их роках спеціалістом із сільського господарства Оксфордського університету лордом Нортборном, автором книги «Піклуйтесь про землю». Одним із першопроходців у вирощуванні органічних продуктів був японський фермер Масанобу Фукуока, який вважається основоположником філософії співробітництва із природою, присвятив своє життя сільському господарству, яке організував згідно буддійських принципів мінімального втручання людини. Свій досвід він виклав у працях «Природний підхід у сільському господарстві» та «Революція однієї соломинки». Значний внесок у розвиток органічного сільського господарства належить британському ботаніку Альберту Говарду, який вперше дослідив негативний вплив хімічних речовин на стан рослин і тварин та запропонував використання компосту та органічних добрив та Єві Бальфур, авторів популярної книги «Жива

¹ Бобкова, А.Г. (2018). *Правове регулювання екологічного підприємництва як умова забезпечення еколого-збалансованого природокористування. Актуальні проблеми правового регулювання аграрних, земельних, екологічних та природоресурсних відносин в Україні*: колективна монографія. Одеса, 605.

² Бобкова, А.Г. (2018). *Правове регулювання екологічного підприємництва як умова забезпечення еколого-збалансованого природокористування. Актуальні проблеми правового регулювання аграрних, земельних, екологічних та природоресурсних відносин в Україні*: колективна монографія. Одеса, 609-610.

земля» та організаторові Хагліїського експерименту (що тривав 40 років) із порівняння традиційного та органічного землеробства¹.

Фундаментом для міжнародного та національного правового регулювання у сфері органічного сільського виробництва можна вважати стандарти, які встановлювалися приватними суб'єктами, переважно фермерськими асоціаціями (Bioland, Soil Association, Bio Suisse тощо). В подальшому ці стандарти були гармонізовані Міжнародною Федерацією органічного сільськогосподарського руху (IFOAM), яка була заснована у 1972 році з метою поширення інформації і запровадження органічного сільського господарства у світі та наразі об'єднує 760 організацій із понад 100 країн світу. Видані цією організацією у 1983 році «Базові стандарти» (Basic Standards) суттєво вплинули на розвиток нормативно-правового регулювання органічного сільського господарства. Серед актів, що мали суттєве значення для формування правових засад органічного руху слід також відзначити так звані Кодекс Аліментаріус (Основні принципи для виробництва, переробки, маркування та збуту органічних харчових продуктів, Codex Alimentarius, Guidelines for the Production, Processing, Labelling and Marketing of Organically Produced Foods), прийнятий у 1999 році із подальшими змінами та доповненнями Комісією Кодексу Аліментаріус, що працює як допоміжний орган Продовольчої та Сільськогосподарської Організації ООН (FAO) і Всесвітньої Організації Охорони здоров'я (WHO) для впровадження спільної програми стандартів на продукти харчування. Зазначимо, що процеси економічної та правової глобалізації та інтеграції суттєво вплинули на сучасний стан та тенденції розвитку екологічної складової вітчизняної державної аграрної політики в цілому та, зокрема, формування правових засад розвитку органічного сільського господарства в Україні. Окрім згаданих вище міжнародних актів важливого значення у цьому контексті набувають норми європейського права та їх імплементація до національного законодавства.

Підтримка розвитку органічного сільського господарства є однією із визначальних засад Спільної сільськогосподарської політики ЄС (CAP), також низка нормативних актів встановлюють вимоги до виробництва, інспектування та сертифікації органічних господарств, переробних підприємств, імпортерів та трейдерів, а також системи контролю на європейському рівні, зокрема це Постанова Ради (ЄС) № 834/2007 стосовно органічного виробництва і маркування органічних продуктів та Постанова Комісії (ЄС) № 889/2008 «Детальні правила щодо органічного виробництва, маркування і контролю для впровадження Постанови Ради (ЄС) №834/2007 стосовно органічного виробництва і маркування органічних продуктів». Поряд з цим слід відзначити вплив стандартів, що встановлюються недержавними суб'єктами. В спеціальній літературі зауважується, що «розвиток приватних стандартів має тенденцію до того, щоб стати рушійною силою для подальшого розвитку та вдосконалення органічного законодавства ЄС. Є багато прикладів, коли приватні стандарти перевищують стандарти, які існують у законодавстві Європейського Союзу, особливо щодо аквакультури, виноградарства (особливо переробка винограду на вино), захисту навколишнього середовища та біорізноманіття, зміни клімату (викиди CO₂) та добробуту тварин. Все, що було випробувано та перевірено у приватних стандартах, згодом, як правило, ухвалюється на рівні законодавства ЄС»². Укладена між Україною та ЄС Угода про ЗВТ містить загальне положення щодо заохочення сучасного і сталого сільськогосподарського виробництва з урахуванням необхідності захисту навколишнього середовища і тварин, зокрема, поширення застосування методів органічного виробництва та використання біотехнологій, впровадження кращих практик у цих сферах (ст.404 глава 17 «Сільське господарство та розвиток сільських територій»).

Україна, маючи значний потенціал для виробництва органічної сільськогосподарської продукції, її експорту, споживання на внутрішньому ринку, досягла певних результатів щодо розвитку власного органічного виробництва. Офіційні статистичні огляди IFOAM підтверджують, що якщо в 2002 р. в Україні було зареєстровано 31 господарство, що отримало статус «органічного», то в 2017 р. нараховувалось вже 375 органічних господарств, а загальна площа сільськогосподарських угідь, на яких ведеться органічне виробництво, склала 420000 га.³

¹ Органическое сельское хозяйство: как все начиналось? <<https://www.facebook.com/notes/экаежа/органическое-сельское-хозяйство-как-все-начиналось/21742581284988/>>.

² Уран, І., Хубер, Б., Дитртова, К., Прокопчук, Н., Айзернінг, Т., Віллер, Х. (2013). *Можливості державної підтримки для розвитку органічного сільського господарства*. Київ, 15, 23.

³ Органік у Україні. <<http://www.organic.com.ua/uk/homepage/2010-01-26-13-42-29>>.

Необхідність розвитку сегмента органічної сільськогосподарської продукції декларувалася у Законі України «Про основні засади державної аграрної політики до 2015 року» від 18 жовтня 2005 р., Законі України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» та у низці програмних підзаконних актах (наприклад, Середньостроковий План пріоритетних дій Уряду до 2020 року, затверджений Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017р. № 275-р, Стратегія розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року, схвалена Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2013 р. № 806-р).

Прогресивним кроком свого часу слід вважати прийняття Закону України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» від 9 вересня 2013 р. (діє до 02 серпня 2019 року). Врегулювання відносин з приводу виробництва органічної сільськогосподарської продукції та її обігу на законодавчому рівні можна оцінити як один із етапів вдосконалення правового забезпечення екологічної складової державної аграрної політики. Поряд з цим, вказаний Закон не вирішив всіх питань функціонування ринку органічного виробництва сільськогосподарської продукції, не містить положень щодо його державної підтримки та, як зазначають фахівці, «не в повній мірі відповідає європейським вимогам і міжнародній практиці: він встановлює вимоги до продукції, а не до процесу виробництва, як це прийнято у всьому світі, що створює складнощі для наших товаровиробників як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринку»¹.

На виконання Угоди про ЗВТ з ЄС було прийнято низку підзаконних актів – Правила виробництва органічної продукції (сировини) бджільництва (Постанова Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 р. №208); Правила виробництва органічної продукції (сировини) тваринного походження (Постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 р. №241); Правила виробництва органічної продукції (сировини) рослинного походження (Постанова Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2016 р. №587), Порядок ведення Реєстру виробників органічної продукції (сировини) (Постанова Кабінету Міністрів України від 08 серпня 2016 р. № 505), Наказ Мінагрополітики від 25 грудня 2015 р. № 495 «Про затвердження державного логотипу для органічної продукції (сировини)». Натомість за оцінкою Федерації органічного руху України дані нормативно-праві акти визначаються як такі, що «не виконують свою регулюючу функцію»².

10 липня 2018 р. Верховна Рада України прийняла Закон України № 2496-VIII «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції», що набирає чинності 02 серпня 2019 року (надалі – Закон), який встановлює загальні засади правового регулювання у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції. Даний нормативно-правовий акт приймався з метою гармонізації національного законодавства з європейським у сфері органічного виробництва та обігу продукції, враховує відповідні директиви та й регламенти ЄС, адаптує внутрішню систему контролю якості органічної продукції. Окрім того, Закон посилює контроль за використанням марки «органік» та передбачає більш сувору юридичну відповідальність за порушення законодавства у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції (зокрема передбачаються такі санкції, як штрафи із конфіскацією зазначеної продукції, виключення з Реєстру операторів та позбавлення сертифіката).

Згідно з Законом, напрямами державної політики у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції є: впровадження інновацій, енерго- і ресурсозберігаючих технологій; розвиток конкуренції та підвищення конкурентоспроможності українських виробників на внутрішньому та зовнішньому ринках; збільшення обсягу експорту органічної сільськогосподарської продукції; розвиток внутрішнього ринку органічної продукції; забезпечення генетичної безпеки, біологічного різноманіття та раціонального використання природних ресурсів та їх відтворення; контроль за дотриманням законодавства у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції; гуманне ставлення до тварин шляхом забезпечення умов для життя тварин, що відповідають їх біологічним, видовим та індивідуальним особливостям; забезпечення екологічної безпеки під час органічного виробництва; створення єдиної системи сертифікації органічного виробництва та/або обігу та державного контролю органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції; популяризація органічної продукції;

¹ Органічний сектор потребує прийняття нового закону. <<https://agropolit.com/interview/305-olena-kovalova-organichniy-sektor-potrebuje-priynyattya-novogo-zakonu>>.

² Органік у Україні. <<http://www.organic.com.ua/uk/homepage/2010-01-26-13-42-29>>.

наукове забезпечення органічного виробництва; встановлення відповідальності за порушення законодавства у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції.

Світовий досвід розвитку органічного сільського виробництва свідчить про позитивний ефект від державної політики сприяння у цій сфері. Водночас оцінюючи сучасний стан державної підтримки даної галузі у нашій країні (попри окремі позитивні приклади прийняття та реалізації регіональних програм) можливо прийти до висновку про декларативний, не системний характер загальнодержавного рівня стимулювання зазначених процесів. Тому позитивною новелою є передбачена новим Законом можливість державної підтримки, яка може надаватися виробникам органічної продукції у рамках загальнодержавних і регіональних програм за рахунок і в межах видатків за бюджетними програмами, спрямованими на підтримку розвитку сільськогосподарських товаровиробників (ст. 8). На жаль, законодавчі положення щодо державної підтримки органічного руху обмежуються лише процитованою статтею, не містять конкретних заходів державної підтримки та чітких правил щодо її надання.

Висновки. Не дивлячись на позитивні зрушення у розвитку органічного сільського господарства – активну законотворчу діяльність держави в останні роки, зростання кількості сільськогосподарських виробників органічної продукції, збільшення сертифікованих площ, активізацію експорту та хоча і незначне, але збільшення обсягів внутрішнього споживання органічної сільськогосподарської продукції, все ж таки слід констатувати, що вітчизняний ринок органічної продукції залишається нерозвинутим, а значний потенціал України у даній галузі нереалізованим. Звичайно, на стан розвитку даного сегменту екологічного підприємництва в сфері сільського господарства, особливо в частині внутрішнього ринку, впливає низка чинників економічного та соціального характеру, зокрема рівень платоспроможності населення. Та недооцінювати фактор ефективного правового забезпечення державної політики розвитку ринку органічного сільського господарства було б неприпустимою помилкою.

Схвально оцінюючи останні новели законотворчості у даній сфері, слід посилити нормативно-правову складову інституційного механізму реалізації державної політики розвитку органічного сільського господарства, особливо акцентувавши увагу на вдосконаленні системи сертифікації та стандартизації, системи державного контролю за виробництвом, обігом та реалізацією, сприянню формуванню інфраструктури ринку органічної продукції, забезпеченню інформаційної, консультаційної та фінансової підтримки сільськогосподарських виробників у перехідний період (період конверсії), реалізації заходів щодо підвищення екологічної свідомості населення та його інформованості щодо переваг споживання органічної продукції. Необхідно пришвидшити імплементацію європейських підходів у даній сфері, оскільки, на жаль, спостерігається тенденція відставання від графіку зближення національного законодавства та законодавства ЄС та практика прийняття нормативно-правових актів із тривалим відкладанням терміну набрання ними чинності. Так Україна скоріш демонструє готовність до реформування, натомість сам процес реформ гальмується.

Отже, слід доопрацювати прийнятий 10 липня 2018 р. за № 2496-VIII Закон України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» за наведеними вище напрямками та внести зміни у частині більшої деталізації положень щодо державної підтримки органічного виробництва (із відповідними змінами до законодавства, що регулює державну підтримку сільгоспвиробників). Доцільно використати найбільш успішні приклади застосування таких заходів як надання фінансової допомоги, пільгового кредитування та оподаткування, державного замовлення на виробництво органічної сільськогосподарської продукції та використання її у державних закладах, надання безвідсоткових позик, субсидування відсоткових ставок, компенсація витрат на сертифікацію. Пропонуємо також встановити можливість компенсації консалтингових послуг для виробників органічної продукції, особливо щодо просування її на ринку.

Серед першочергових заходів також можна назвати розробку та прийняття низки дієвих підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на деталізацію та конкретизацію відповідних законодавчих положень та, за прикладом ЄС та європейських країн, прийняття відповідного Національного плану розвитку органічного сільського господарства та відповідних регіональних Програм.

Вважаємо, що ефективне правове забезпечення аграрних відносин у сфері органічного виробництва сільськогосподарської продукції дозволить гармонізувати публічні та приватні інтереси екологічного (мінімізація негативного впливу на довкілля), економічного (виробництво

конкурентоздатної корисної та безпечної сільськогосподарської продукції, усунення експортних технічних бар'єрів для вітчизняних сільгоспвиробників) та соціального характеру (створення додаткових робочих місць, розвиток сільських територій, малих та середніх господарств).

References:

1. Bobkova, A.G. (2018). *Pravove reguluvannya ekologichnogo pidpryemnytva yak umova zabezpechennya ekologo-zbalansovanogo pryrodokorystuvannya. Aktualni problem pravovogo reguluvannya agrarnyh, zemel'nyh, ekologichnyh ta pryrodoresursnyh vidnoscyn v Ukraini* [Legal regulation of environmental entrepreneurship as a condition for ensuring environmentally-balanced environmental management. Actual problems of legal regulation of agricultural, land, environmental and natural resource relations in Ukraine]: kolektyvna monografiya / vidp. red. T.Ye. Haritonova, I.I. Karakash. Odesa. [in Ukrainian].
2. Organicheskoe sel'skoe hozyaistvo: kak vse nachinalos? [Organic farming: how it all began?] <<https://www.facebook.com/notes/экаежа/органическое-сельское-хозяйство-как-все-начиналось/921742581284988/>> [in Russian] (2018, November, 20).
3. Organik v Ukraini. [Organic in Ukraine] <<http://www.organic.com.ua/uk/homepage/2010-01-26-13-42-29>> [in Ukrainian] (2018, November, 5).
4. Organichniy sektor potrebuye pryinyattya novogo zakonu [Organic sector needs a new law] <<https://agropolit.com/interview/305-olena-kovalova-organichniy-sektor-potrebuye-priynyattya-novogo-zakonu>> [in Ukrainian] (2018, November, 5).
5. Uran, I. Huber, B. Ditrtova, K. Prokopchuk, N. Aizerning, T. Viller, H. (2013) *Mozhlyvosti derzhavnoi pidtrymky dlya rozvytku organichnogo silskogo gospodarstva*. [State support opportunities for the development of organic agriculture]. Kyiv. [in Ukrainian].