

The Ways of Adaptation of the National Legislation of Ukraine in the Field of Organic Production of Agricultural Products to the European Union Requirements.*Maria Bakhurynska**associate professor**Taras Shevchenko National University of Kyiv**Ukraine*

The author of the article has analyzed the legislation of the European Union in the field of production of organic agricultural products. Since organic production of agricultural products is one of the most rational and ecological methods of agriculture, which ensures proper protection of the environment, the rational use of land and other natural resources guarantees the production of qualitative and nutritious food. The author aims to research the shortcomings of domestic legislation that impede the development of organic agriculture in Ukraine, as well as to formulate and suggest propositions for improving the legal regulation of this perspective field of agriculture, using the experience of the European Union countries. The rapid development of organic production is inherent in Ukraine as a leading agricultural country in the world. According to the data of the Federation of Organic Movement of Ukraine, the area of certified agricultural land plots in Ukraine, involved in the cultivation of various organic products, was 410.6 thousand hectares in 2015. One of the ways of adaptation of the national legislation to the EU legislation is to build an effective control system that would not only meet the EU regulatory requirements, but would also be protected from the corruption risks inherent in Ukraine.

The current legislation of Ukraine provides a complicated, ineffective and burdensome control system for a manufacturer of organic products, which deliberately or unknowingly contains critical corruption risks.

Harmonization of the national legislation with the requirements of the Regulation of the EU Council No. 834/2007 will allow the unhampered export of organic goods produced in Ukraine on the basis of national certificates. The author has studied the main provisions of the specialized law that should be changed within the framework of the implementation of the EU legislation.

Шляхи адаптації національного законодавства України у сфері органічного виробництва сільськогосподарської продукції до вимог Європейського Союзу.

Бахуринська Марія Михайлівна

доцент,

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Україна

Органічне виробництво сільськогосподарської продукції є одним із найбільш раціональних та екологічних методів ведення сільського господарства, що забезпечує належний захист навколишнього природного середовища, раціональне використання земельних та інших природних ресурсів, забезпечення виробництва якісних та корисних продуктів харчування. Органічне виробництво відіграє подвійну соціальну роль, коли, з одного боку, воно передбачає функціонування окремого ринку, що відповідає потребам споживачів в органічних продуктах, а з іншого боку, надає громадськості товари, що сприяють захисту навколишнього природного середовища та благополуччю тварин, а також розвитку села¹. Світові обсяги виробництва органічних продуктів харчування безперервно зростають, збільшується як і площа угідь під вирощуванням культур на органічних засадах так і кількість органічних сільськогосподарських товаровиробників

по всьому світу. За оцінками Міжнародної федерації органічного сільськогосподарського руху, починаючи з 1999 року, чисельність виробників органічної продукції зросла у 10 разів, – до 2,3 мільйонів. Понад 75% всіх виробників зосереджено у країнах Азії, Африки та Латинської Америки. А країнами, де налічується найбільша їх чисельність, є Індія, Уганда та Мексика. Станом на 2015 рік під органічним виробництвом у світі зайнято 43,7 млн. га земель (зростання з 1999 року склало 3 рази), або близько 1% від загальних площ фермерських земель світу. Найбільші площі зосереджені у Океанії – 17,3 млн. га. У Європейському Союзі площа угідь, зайнятих під органічним виробництвом становить 11,1 млн. га, що на 21% більше порівняно з 2010 роком. Світовий споживчий ринок органічної продукції оцінюється близько 60 млрд. доларів США і характеризується стійкою тенденцією до зростання².

Бурхливий розвиток органічного

¹ РЕГЛАМЕНТ РАДИ (ЄС) № 834/2007 від 28 червня 2007 року про органічне виробництво та маркування органічних продуктів та про скасування Регламенту (ЄЕС) №2092/91

² ДИНАМІКА ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ РИНКУ ОРГАНІЧНОЇ ПРОДУКЦІЇ В СВІТІ ТА В УКРАЇНІ <http://edclub.com.ua/analytika/dynamika-ta->

виробництва притаманний і Україні, як провідній сільськогосподарській країні світу. За даними Федерації органічного руху України, площа сертифікованих сільськогосподарських угідь в Україні, задіяних під вирощування різноманітної органічної продукції, становила у 2015 році 410,6 тис. га (близько 1% від загальних площ сільгоспугідь). Україна займає почесне двадцяте місце світових країн-лідерів органічного руху та перше місце в східноєвропейському регіоні щодо сертифікованої площі органічної ріллі, спеціалізуючись переважно на виробництві зернових, зернобобових та олійних культур. У 2015 році в Україні нараховувалося 210 сертифікованих органічних господарств, середній розмір яких становив близько 2 тис. гектарів (від кількох гектарів, як і в більшості країн Європи, до декількох тисяч гектарів ріллі)³. Проте правове регулювання органічного виробництва в Україні фактично відсутнє, діючі виробники орієнтуються на законодавство

Європейського союзу, оскільки більшість виробленої в Україні органічної продукції експортується до країн ЄС. Відсутність ефективного правового регулювання стримує розвиток внутрішнього ринку та виробництва харчових продуктів на базі органічної сировини.

У науці права дослідженням теоретичних аспектів впровадження органічного сільського господарства займалися такі вітчизняні науковці, як: Н. А. Берлач, В. В. Носік, Т. О. Коваленко, В. Ю. Уркевич, П. Ф. Кулинич, О. М. Туєва, та ін., які мають різні підходи щодо визначення поняття органічного сільського господарства.

На думку окремих вчених, органічне сільське господарство розглядається як система управління веденням аграрного виробництва⁴, інші визначають його як метод ведення сільського господарства⁵, Т. В. Курман зазначає, що органічне сільське господарство має здійснюватися на сертифікованих земельних ділянках⁶.

perspektyvy-rozvytku-rynku-organichnoyi-produkciyi-v-sviti-ta-v-ukrayini

³ ДИНАМІКА ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ РИНКУ ОРГАНІЧНОЇ ПРОДУКЦІЇ В СВІТІ ТА В УКРАЇНІ <http://edclub.com.ua/analityka/dynamika-ta-perspektyvy-rozvytku-rynku-organichnoyi-produkciyi-v-sviti-ta-v-ukrayini>

⁴ Берлач Н.А. Правове визначення органічного сільського господарства в Україні / Н.А. Берлач // Держава і право : зб. наук. праць.

Юридичні і політичні науки. – К., 2009. – Вип. 46. – С. 230

⁵ Лукьянова А.Н. Экологическое сельское хозяйство: актуальные проблемы развития // Аналитический вестник совета Федерации ФС РФ. – 2003. - №21. – с.21-25

⁶ Курман Т.В. Принцип екологізації аграрного виробництва в аспекті співвідношення аграрного, земельного та екологічного права / Т.В. Курман, О.М. Туєва // Співвідношення екологічного, природоресурсного, земельного та аграрного права : матер. до круглого столу 9

Проте, на нашу думку, для потреб правового регулювання визначальним критерієм віднесення аграрного виробництва до органічного має бути законодавчо встановлена система сертифікації та контролю, оскільки, як правильно зазначає Н. А. Берлач, навіть, якщо продукція буде відповідати усім фактичним ознакам (технологія виробництва, вимоги щодо вмісту різноманітних речовин, методи обробки та ін.), але не пройде відповідної сертифікації, тоді в юридичному аспекті такі вироби назвати органічними не можна буде⁷.

Саме з метою належного правового регулювання та встановлення системи сертифікації органічного сільського господарства у спеціальній літературі неодноразово наголошувалося на необхідності прийняття спеціального закону України «Про органічне виробництво». 3 вересня 2013 року в Україні було прийнято Закон «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини». У пояснювальній записці до відповідного законопроекту було зазначено, що метою закону є визначення

правових, економічних та соціальних засад виробництва та обігу органічної сільськогосподарської продукції та сировини, заходів контролю та нагляду за такою діяльністю, а також забезпечення справедливої конкуренції та належного функціонування ринку органічної продукції та сировини, покращення основних показників стану здоров'я населення, збереження природного навколишнього середовища, раціонального використання ґрунтів, забезпечення раціонального використання та відтворення природних ресурсів, а також гарантування впевненості споживачів у продуктах та сировині, маркованих як органічні. Крім того, в записці було вказано, що закон розроблено з урахуванням вимог Постанови Ради (ЄС) №834/2007 від 28 червня 2007 року «Про органічне виробництво та маркування органічних продуктів та про скасування Регламенту (ЄЕС) № 2092/91», Постанови Комісії ЄС 889/2008 від 5 вересня 2008 р. «Детальні правила щодо органічного виробництва, маркування і контролю для впровадження Постанови Ради (ЄС) №834/2007 стосовно органічного виробництва і маркування

грудня 2011 р. / за заг. ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. – Х. : Нац. ун-т «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», 2011. – С. 141–147.

⁷ Берлач Н.А. Правове визначення органічного сільського господарства в Україні / Н.А. Берлач // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К., 2009. – Вип. 46. – С. 228

органічних продуктів», Кодексу Аліментаріус «Керівні положення з виробництва, переробки, маркування та реалізації органічних продуктів». Проте реальний зміст прийнятого закону суттєво суперечив законодавству ЄС, первинною редакцією було передбачено запровадження складної багаторівневої системи реєстрації виробників сільськогосподарської продукції, централізованого контролю та нагляду за виробництвом, що за сучасних умов створювали високі корупційні ризики та в цілому перешкоджали нормальному розвитку органічного виробництва.

Серед найбільш недосконалих, сумнівних норм слід виділити наступні. Відповідно до ч. 4 ст. 13 Закону України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» фізичні або юридичні особи, що не занесені до Реєстру виробників органічної продукції (сировини), не мають права здійснювати виробництво органічної продукції та/або сировини. Вказана норма з моменту набуття чинності закону фактично заборонила всім сільськогосподарським товаровиробникам виробляти органічну продукцію, навіть, якщо вони не позначають її відповідним чином або експортують вказану продукцію відповідно до законодавства інших країн.

Замість того, щоб обмежитись виключно сертифікацією органічної продукції, як це передбачено законодавством ЄС, прийнятий закон додатково встановив необхідність реєстрації виробників органічної продукції (ст.13 Закону) та оцінки придатності земель (грунтів) для виробництва органічної продукції та сировини (ст.23).

Критичним недоліком прийнятого закону була відсутність механізмів гармонізації процедур сертифікації, нагляду та контролю з законодавством Європейського союзу, що фактично робило українських сільськогосподарських товаровиробників неконкурентними на головному експортному ринку української органічної продукції.

Внаслідок системних недоліків профільний закон фактично не запрацював, не були прийняті передбачені підзаконні акти, стала очевидною необхідність суттєвих змін.

12.02.2015 року Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» до Закону України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» були внесені окремі зміни,

спрямовані на скасування зайвих регулятивних процедур, зокрема оцінку придатності земель (грунтів) для виробництва органічної продукції та сировини. Статтю 24 доповнено частиною дванадцятою згідно якої продукція (сировина), сертифікована в державах-членах Європейського Союзу як органічна, розміщується на ринку України як органічна продукція (сировина) без жодної додаткової сертифікації.

Незважаючи на прогресивність змін, суттєві недоліки ще залишаються. Закон до сьогодні, в повній мірі, не узгоджений з Постановою Ради (ЄС) №834/2007 від 28 червня 2007 року «Про органічне виробництво та маркування органічних продуктів та про скасування Регламенту (ЄЕС) № 2092/91», особливо в частині системи контролю за виробництвом та обігом органічної продукції, що не дозволяє Україні скористатися, передбаченим ст.33 Постанови Ради (ЄС) №834/2007 від 28 червня 2007 року, яка передбачає механізм визнання виданих в Україні сертифікатів на органічну продукцію та включення України до переліку країн, система виробництва в яких дотримується принципів та правил виробництва, еквівалентних тим, що встановлені у ЄС, та заходи контролю в яких є настільки ж ефективними, як і ті, що встановлені у

Розділі V Постанови Ради (ЄС) №834/2007 від 28 червня 2007 року. Тим більш, що в Україні вже працює 16 сертифікаційних компаній-нерезидентів, які здійснюють сертифікацію сільськогосподарського виробництва за правилами органічного виробництва, прийнятими відповідно до Постанови Ради ЄС №834/2007.

Одним із напрямків адаптації національного законодавства до законодавства ЄС є побудова ефективної системи контролю, яка не тільки буде відповідати вимогам нормативних вимогам ЄС, але й буде захищеною від притаманних Україні корупційних ризиків.

Чинним законодавством України передбачено ускладнена, неефективна та обтяжлива для виробника органічної продукції система контролю, в яку, свідомо або несвідомо, закладені критичні корупційні ризики. Зокрема, Закон України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» передбачає наступні напрями державного регулювання (контролю, нагляду) за виробництвом, переробкою та обігом органічної сільськогосподарської продукції:

- оцінка придатності земель (грунтів) для виробництва

- органічної продукції та сировини здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, у галузі охорони земель (ст.23 Закону);
- оцінка відповідності виробництва органічної продукції (сировини) проводиться органом з оцінки відповідності згідно з правилами процедури підтвердження відповідності, які визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері оцінки відповідності, та з детальними правилами виробництва та обігу відповідної органічної продукції (сировини) (ст.24 Закону);
 - реєстрація виробників органічної продукції (сировини), що здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпеки та окремих показників якості харчових продуктів (ст.13 Закону);
 - здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання, які здійснюють виробництво, перевезення, зберігання, реалізацію органічної продукції (сировини), що здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпеки та окремих показників якості харчових продуктів, у сфері виробництва та обігу органічної продукції (сировини) (ст.9 Закону);
 - Державний нагляд (контроль) за виробництвом та обігом органічної продукції (сировини) здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпеки та окремих показників якості харчових продуктів (ст.11 Закону).
- Узгодження національного законодавства з вимогами Постанови Ради ЄС №834/2007 дозволить здійснювати безперешкодний експорт органічної продукції, виробленої в Україні на підставі національних сертифікатів. Розгляне основні положення профільного закону, що мають бути змінені в межах імплементації законодавства ЄС.