

1.9. ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИРОБНИЦТВА ТА ОБІГУ ОРГАНІЧНОЇ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ

ТУЄВА Оксана Миколаївна,

кандидат юридичних наук, доцент,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

ORCID ID: 0000-0003-0474-4034

Одним із сучасних об'єктів аграрно-правового регулювання, а також засобів реалізації стратегії сталого розвитку сільського господарства виступає органічне сільськогосподарське виробництво, яке є запорукою збалансування економічних, екологічних та соціальних пріоритетів розвитку агросфери, гарантією високого рівня безпечності та якості аграрної продукції, а також засобом забезпечення продовольчої безпеки держави.

За визначенням Т. В. Курман, органічне сільське господарство, як одна із альтернативних форм ведення сільськогосподарського виробництва, становить собою новітню, адаптовану до навколишнього природного середовища систему господарювання, яка виходить із цілісного підходу й полягає у такому веденні сільськогосподарського виробництва, за якого забезпечується його сталий розвиток задля забезпечення потреб теперішнього й майбутніх поколінь людей в органічній продукції рослинництва, тваринництва, аквакультури та агролісівництва¹.

Україна, маючи значний ресурсний та господарський потенціал для виробництва органічної сільськогосподарської продукції, досягла у цій сфері певних результатів.

За даними моніторингу Міністерства аграрної політики та продовольства України, опублікованого 16 травня 2022 р., у 2020 році внутрішній ринок органічних сільськогосподарських продуктів

¹ Курман Т.В. Сталий розвиток сільськогосподарського виробництва: проблеми правового забезпечення: монографія / Т.В. Курман. Харків : Юрайт, 2018. С. 249.

власного виробництва сягнув позначки 25,1 млн доларів США. Загальна площа сільськогосподарських земель з органічним статусом та перехідного періоду склала 462 тис. га, що становить 1,1% від загальної площі земель сільськогосподарського призначення України. При цьому нараховувалось 549 операторів органічного ринку, з них 419 – сільськогосподарські товаровиробники¹. Зазначені статистичні дані дають підстави говорити про формування агроекологічної репутації України як держави, що виробляє високоякісну сільськогосподарську продукцію на засадах сталого розвитку із застосуванням сучасних ресурсозберігаючих технологій.

Проблематика формування правової регламентації виробництва органічної сільськогосподарської продукції стала предметом наукових досліджень у працях М. Я. Ващишин, Х. А. Григор'євої, В. М. Єрмоленка, Т. В. Курман, С. І. Марченко, С. М. Романко, А. М. Статівки, В. Ю. Уркевича та ін.

Відомо, що одним із засобів вдосконалення правового регулювання суспільних відносин виступає їх деталізація, адже підвищення рівня законодавства відбувається за рахунок врегулювання специфічних відносин спеціальними нормами, які створені саме для їх регламентації.

Правове регулювання відносин у сфері виробництва, обігу та маркування органічної сільськогосподарської продукції забезпечує спеціальний Закон України від 10 липня 2018 р. «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції»². Відповідно до положень ст. 1 Закону органічне виробництво являє собою сертифіковану діяльність, пов'язану з виробництвом сільськогосподарської продукції (у тому числі всі стадії технологічного процесу, а саме первинне виробництво (включаючи збирання), підготовка, обробка, змішування та пов'язані з цим процедури, наповнення, пакування, переробка, відновлення та інші зміни стану продукції), що провадиться із дотриманням вимог законодавства у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції.

¹ URL: <https://minagro.gov.ua/napryamki/organichne-virobnictvo/organichne-virobnictvo-v-ukrayini> (дата звернення: 10.08.2022).

² Офіційний вісник України. 2018. № 62. Ст. 2131.

Отже, однією з юридичних ознак органічного виробництва є його сертифікація. Сертифікація – це діяльність уповноважених органів щодо засвідчення за допомогою сертифіката або знаку відповідності факту, що товар або послуга відповідає вимогам певних стандартів або технічних умов. Це одна із складових гарантійної системи органічного виробництва, спосіб підтвердження відповідності товару чи послуги висунутим вимогам, що передбачені стандартом. Загальний порядок підтвердження відповідності регулюється Законом України від 15 січня 2015 р. «Про технічні регламенти та оцінку відповідності»¹. Особливості сертифікації органічної продукції визначені ст. 27 спеціального Закону «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції», а також постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2020 р. «Про затвердження Порядку сертифікації органічного виробництва та/або обігу органічної продукції та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 23 жовтня 2019 р. № 970»².

Сьогодні в Україні налічується понад двадцять іноземних структур, які здійснюють сертифікацію органічної продукції, серед яких Контрол Юніон, (Нідерланди), ІМО (Швейцарія), а також представники Італії, Німеччини, Угорщини, Польщі тощо. З 2009 року в Україні міжнародну акредитацію на право проводити органічну сертифікацію отримав й український сертифікаційний орган «Органік стандарт».

Особа, яка має намір перейти на органічне виробництво або здійснювати обіг органічної продукції, може обрати будь-який орган сертифікації та укласти з ним договір на проведення сертифікації. Особа має право укладати договір на проведення сертифікації лише з одним органом сертифікації в межах відповідної галузі органічного виробництва та обігу органічної продукції.

Враховуючи відмінності умов ведення сільського господарства в різних країнах, виділяють три групи стандартів, що забезпечують органічне виробництво: 1) міжнародні (базові стандарти IFOAM, ФАО, Комісія Кодексу Аліментаріус); 2) національні

¹ Відомості Верховної Ради України. 2015. № 14. Ст. 96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/124-19#Text> (дата звернення: 22.08.2022).

² Урядовий кур'єр. 03.11.2020. № 213.

(США – NOP, Японія – JAS); 3) приватні BioSuisse (Швейцарія), SoilAssociation (Великобританія), KRAV (Швеція), БІОЛан (Україна) та ін. Вважається, що саме приватні стандарти є найбільш детальними і вимогливими, адже розраховані на конкретний ринок органічної продукції.

Виробник органічної продукції на власний розсуд обирає систему маркування та сертифікації на відповідність міжнародним, європейським або національним стандартам, орієнтуючись, як правило, на споживача. Разом з тим, реалізація органічної продукції можлива лише за обов'язкової наявності сертифіката незалежно від того, на якому ринку така продукція реалізується – зовнішньому чи внутрішньому.

Сертифікація виступає надзвичайно важливим інструментом забезпечення якості органічної продукції, оскільки всі етапи – виробництво, переробка, пакування, зберігання, транспортування, реалізація інспектуються та сертифікуються, а партії товару ідентифікуються, завдяки чому споживач чи будь-яка зацікавлена особа може відстежити не лише всі стадії руху органічної продукції, але й конкретну партію, поле і виробника, який її виростив. Отже, особливістю виробництва органічної сільськогосподарської продукції є постійний системний контроль за якістю та безпечністю на всіх етапах, а не лише на стадії готового продукту, і чітка ідентифікація кожної партії. Цим сертифікація органічної продукції відрізняється від сертифікації звичайної, традиційної продукції, адже оцінюється весь процес виробництва, починаючи з оцінки стану ґрунту та інших об'єктів природного середовища і закінчуючи зберіганням, транспортуванням і реалізацією готової продукції. Сертифікація як складова гарантійної системи органічного виробництва характеризується трьохрівневою структурою. На першому рівні підтверджується безпечність продукції (Система HACCP, стандарт ISO 22 000, GMP, BRC/IFS), на другому – якість продукції (стандарт ISO 9001-2009) і на третьому – органічна якість (Стандарти органічного виробництва (регулювання ЄС, приватні стандарти)).

Якщо рішення про сертифікацію прийнято, господарство має право реалізувати продукцію як таку, що вироблена за органічними стандартами. Підтвердження сертифіката повинно відбуватися

щорічно. Строк дії сертифіката становить 15 місяців з дати його видачі.

Досліджуючи питання сертифікації органічного виробництва Г. Гуменюк приходиться висновку, що особливостями сертифікації органічного виробництва є: сертифікація самого виробництва, а не кінцевого продукту, сертифікація на всіх стадіях виробництва – «від поля до прилавка», незалежність інспекційних органів, незалежний контроль за діяльністю інспекційних органів¹.

Законодавство ЄС обмежується для виробника органічної сільськогосподарської продукції лише вимогою сертифікації, в той час як відповідно до п. 6 ст. 27 спеціального Закону України додатково і обов'язковою умовою для набуття суб'єктом статусу виробника органічної продукції виступає державна реєстрація. Особа, яка уклала договір на проведення сертифікації з органом сертифікації, стає оператором та вноситься центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної аграрної політики, до Реєстру операторів протягом 10 днів з дня отримання ним відповідної інформації від органу сертифікації. Механізм ведення Державного реєстру визначено постановою Кабінету Міністрів України від 12 лютого 2020 р. «Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру операторів, що здійснюють виробництво продукції відповідно до вимог законодавства у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції, Державного реєстру органів сертифікації у сфері органічного виробництва та обігу органічної продукції, Державного реєстру органічного насіння і садивного матеріалу»². Держателем Реєстру операторів, Реєстру органів сертифікації, Реєстру органічного насіння і садивного матеріалу є Мінагрополітики, яке забезпечує їх ведення в електронній формі.

Сільськогосподарська продукція набуває властивостей органічної лише внаслідок дотримання правил, принципів та вимог до виробництва такого виду продукції.

¹ Гуменюк Г. Вимоги міжнародних стандартів щодо сертифікації органічного виробництва та акредитації органів, які її здійснюють. *Стандартизація, сертифікація, якість*. 2012. № 4. С.14.

² Офіційний вісник України. 2020. № 17.Ст. 668.

Правове регулювання сільськогосподарського виробництва здійснюється диференційовано, з урахуванням основних складників цієї галузі. Такий підхід видається виправданим, оскільки вирощування кожного виду сільськогосподарської продукції має свої особливості, з огляду на природні, технологічні та інші особливості її вирощування. Саме тому законодавець пішов шляхом окремої правової регламентації також і різних галузей органічного сільськогосподарського виробництва.

Виходячи зі змісту законодавства, правила і вимоги до органічного виробництва можна поділити на загальні, галузеві та детальні.

Юридичні та фізичні особи-підприємці, які займаються виробництвом органічної продукції, зобов'язані дотримуватися загальних вимог та обмежень такої діяльності, передбачених ст.14 Закону України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції», а саме: відокремлення у часі або просторі виробництва та зберігання органічної продукції, у тому числі ведення обліку такої продукції, від виробництва та зберігання неорганічної продукції і продукції перехідного періоду; використання технологій, що відповідають вимогам законодавства у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції; використання переважно відновлюваних ресурсів та власних ресурсів, у тому числі продуктів переробки відходів та побічної продукції рослинного та тваринного походження, за умови що вони відповідають вимогам до органічного виробництва; використання технологій, що не завдають шкоди здоров'ю людей, рослинам, добробуту тварин, запобігають забрудненню навколишнього природного середовища або мінімізують його; використання харчових добавок, мікроелементів та добавок для технологічних цілей у гранично допустимих кількостях, визначених законодавством у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції; використання води як інгредієнта органічної продукції, що відповідає вимогам, встановленим законодавством до води питної; заборона змішування одних і тих самих органічних і неорганічних інгредієнтів в одному органічному продукті.

Органічне виробництво ґрунтується на забороні застосування:
1) будь-якого неприродного або неконтрольованого впливу на ге-

ном сільськогосподарських рослин і тварин шляхом застосування для виробництва ГМО та продуктів, що містять, складаються або вироблені із ГМО, крім застосування ветеринарних лікарських засобів, внесених до Переліку речовин (інгредієнтів, компонентів), що дозволяється використовувати у процесі органічного виробництва та які дозволені до використання у гранично допустимих кількостях, у випадках, встановлених цим Законом; 2) синтетичних речовин, у тому числі агрохімікатів, пестицидів, антибіотиків для превентивних цілей, гормональних препаратів, стимуляторів росту та підкорму тварин; 3) методів електричної або іншої стимуляції для примушування, що завдає тваринам болю, застосування транквілізаторів; 4) іонізуючого випромінювання; 5) гідропонних методів; 6) використання штучно виведених поліплоїдних тварин та рослин; 7) речовин і технологічних методів виробництва, результати застосування яких можуть ввести споживача в оману щодо природи (походження) продукту; 8) стимуляторів росту, гормонів або аналогічних речовин, крім застосування речовин, внесених до Переліку речовин (інгредієнтів, компонентів), що дозволяється використовувати у процесі органічного виробництва та які дозволені до використання у гранично допустимих кількостях, у випадках, встановлених цим Законом.

До галузей органічного виробництва належать: органічне рослинництво (у тому числі насінництво та розсадництво); органічне тваринництво (у тому числі птахівництво, бджільництво); органічне грибівництво (у тому числі вирощування органічних дріжджів); органічна аквакультура; виробництво органічних морських водоростей; виробництво органічних харчових продуктів (у тому числі органічне виноробство); виробництво органічних кормів; заготівля органічних об'єктів рослинного світу.

Вимоги та правила до виробництва органічної продукції галузевого рівня визначено ст.ст. 15-22 Закону.

Порядок (детальні правила) органічного виробництва та обігу органічної продукції затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 23 жовтня 2019 р. № 970¹.

Отже, правова регламентація виробництва органічної сільськогосподарської продукції має комплексний характер і здійснюється

¹ Офіційний вісник України.2019. №97. Ст.3201.

на двох рівнях – законодавчому та підзаконному, з урахуванням особливостей кожної галузі й підгалузі сільського господарства, здійснення контролю на всіх етапах виробництва, переробки, зберігання, транспортування і реалізації такої продукції.

Що стосується принципів виробництва органічної продукції, варто зазначити, що законодавець підмінив це поняття «принципами та напрямими державної політики» в даній сфері, що не є тотожними категоріями, адже обсяг повноважень держави і суб'єктів органічного виробництва в правовому регулюванні розглядуваних відносин є різним.

Загальновідомо, що принципи – це керівні ідеї, основні засади, які визначають напрями впливу на суспільні відносини, в них відображається сутність, характер права й напрями його подальшого розвитку й вдосконалення.

Принципи регулюють остільки, оскільки регулює саме право. Водночас ефективність впливу принципів залежить від розробленості правових засобів, за допомогою яких право регулює суспільні відносини. Залежить вона також від рівня наукової розробки самих принципів, від того, наскільки вони сприймаються юридичною практикою, наскільки відпрацьованими є форми, методи їх матеріалізації в реальних суспільних відносинах.¹

У зв'язку з цим уявляється доцільним дослідження особливостей правового регулювання у сфері виробництва сільськогосподарської продукції також і крізь призму окремих правових принципів.

Вперше універсальні принципи органічного виробництва були сформульовані Міжнародною федерацією органічного сільськогосподарського руху (International Federation of Organic Agriculture Movements, IFOAM) з метою визначення загальних засад цього виду виробництва. Згідно принципів IFOAM, органічне сільське господарство ґрунтується на принципі здоров'я, екології, турботи, соціальної та екологічної справедливості.

Ці принципи отримали подальшого розвитку, деталізації та закріплення у спеціальному українському законодавстві.

Статтею 6 Закону України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної

¹ Колодій А.М. Принципи права України: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 1998. С.25-26.

продукції» визначено, що державна політика у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції ґрунтується на принципах: 1) законності - відповідності Конституції та законам України, міжнародним зобов'язанням України; 2) паритетності та рівності - забезпечення рівних можливостей операторів; 3) відкритості - забезпечення вільного доступу до інформації про розвиток органічного виробництва та обіг органічної продукції в Україні; 4) координації - взаємозв'язку та узгодженості довгострокових стратегій, планів і програм розвитку органічного виробництва та ринку органічної продукції в Україні; 5) сталого розвитку - розвитку органічного виробництва та ринку органічної продукції для задоволення потреб нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь; 6) об'єктивності - розроблення всіх документів, що визначають державну політику у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції, на основі реальних показників, які можливо досягти та оцінити; 7) взаємоузгодженості економічних інтересів операторів, суспільства і держави; 8) додержання вимог екологічної безпеки у сфері органічного виробництва та/або обігу органічної продукції; 9) визнання свободи господарської діяльності у сфері органічного виробництва та/або обігу органічної продукції; 10) свободи поширення інформації про органічне виробництво та обіг органічної продукції.

Насамперед слід позитивно відзначити закріплення в Законі принципу сталого розвитку, адже, як уже зазначалося, органічне сільськогосподарське виробництво дійсно виступає одним із важливих засобів його забезпечення. Втім, слід підтримати точку зору Т. В. Курман, що в Законі мають місце певні вади щодо визначення принципів державної політики в сфері органічного виробництва, обігу й маркування органічної продукції. Перш за все, на думку дослідниці, вбачаються дублюючими принцип відкритості – забезпечення вільного доступу до інформації про розвиток органічного виробництва та обіг органічної продукції в Україні і принцип свободи поширення інформації про органічне виробництво та обіг органічної продукції. Доцільніше сформулювати даний принцип як принцип відкритості та доступності інформації про органічне виробни-

цтво та обіг органічної продукції і внести відповідні зміни до ч. 1 ст. 6 Закону¹.

Варто погодитися також із позицією В. Ю. Уркевича про доцільність включення до принципів виробництва органічної сільськогосподарської продукції принципу сертифікації органічної продукції.² Правовим підґрунтям цього принципу виступають, зокрема, норми, якими визначається поняття органічного виробництва як сертифікованої діяльності, а також розділу VI Закону, нормами якого визначено вимоги до процедури та органу сертифікації, його функції, вимоги до інспектора з органічного виробництва та/або обігу органічної продукції.

Істотним недоліком норм Закону, які закріплюють принципи державної політики у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції, є відсутність ще деяких значущих принципів.

Так, наприклад, важливою основою правового регулювання органічного сільськогосподарського виробництва можна назвати принцип пріоритетності. Цей принцип являє собою закріплення в законі загальної вимоги про переваги органічного сільськогосподарського виробництва порівняно із традиційним у вигляді правил, покликаних забезпечити не лише його стабільне функціонування, а й поширення та покращення такої діяльності.

Основна ідея принципу пріоритету органічного сільськогосподарського виробництва знайшла своє відображення у ст. 3 Конституції України, яка проголошує людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю. Як зазначалося вище, основними завданнями органічного виробництва виступають реалізація права кожної людини на здорове і безпечне харчування, забезпечення продовольчої безпеки. Окремі положення принципу пріоритетності органічного

¹ Курман Т.В. Сталий розвиток сільськогосподарського виробництва: проблеми правового забезпечення: монографія. Харків : Юрайт, 2018. С.254-255.

² Уркевич В. Ю. Принципи правового регулювання виробництва органічної сільськогосподарської продукції та сировини в аспекті сталого розвитку сільських територій. *Проблеми правового забезпечення сталого розвитку сільських територій в Україні*: моногр./ за ред. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги. Х.: Право, 2016. С. 78.

сільськогосподарського виробництва були сформовані й знайшли своє відображення у Законі України від 21 грудня 2010 р. «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р.¹, яким передбачено розвиток і широке впровадження екологічно орієнтованих та органічних технологій ведення сільського господарства. Аналогічні положення містяться у Законі України від 18 жовтня 2005 р. «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року»², який відносить до основних напрямів підвищення ефективності діяльності суб'єктів аграрного сектору, сприяння впровадженню ресурсозберігаючих, безпечних та екологічно чистих технологій виробництва сільськогосподарської продукції та сировини.

Виявленням реалізації принципу пріоритетності органічного сільськогосподарського виробництва є зацікавленість держави в окремому правовому регулюванні такого виду діяльності і наповнення його змісту деякими публічно-правовими рисами, що забезпечують виробництво сільськогосподарської продукції найвищої якості. Так, Закон покладає на суб'єктів органічного виробництва та обігу певні вимоги, обмеження й заборони.

Закріплення принципу пріоритетності зумовлюється перевагами органічного сільськогосподарського виробництва над традиційним. До факторів, які викликають екологічну загрозу, шкодять здоров'ю людини, відносять хімізацію сільського господарства, забруднення природного середовища його відходами, інтенсивне оброблення ґрунту, тощо. Вирощування органічної сільськогосподарської продукції забезпечує економію енергетичних ресурсів при мінімальному впливі господарської діяльності аграрних товаровиробників на навколишнє середовище, замкнений цикл виробництва гарантує мінімізацію шкідливих відходів, а органічне харчування є запорукою збереження здоров'я населення та підвищення його життєвого рівня. Таким чином, органічне виробництво дозволяє зберегти та покращити стан навколишнього природного середовища за рахунок природно-ресурсної збалансованості, підвищити рівень конкурентоспроможності сільськогосподарської продукції, сприяти розвитку ринкової інфраструктури та принести

¹ Відомості Верховної Ради України. 2019. № 16. Ст. 70.

² Відомості Верховної Ради України. 2006 р. № 1. Ст. 17.

користь здоров'ю людей шляхом забезпечення якісними та безпечними продуктами харчування.

Отже, це доводить, що органічне виробництво має переваги не лише для конкретного сільськогосподарського виробника, а для всього суспільства в цілому. Саме тому принцип пріоритетності виробництва органічної сільськогосподарської продукції має право на законодавче закріплення.

З огляду на беззаперечну стратегічну важливість і пріоритетне значення органічного сільськогосподарського виробництва, державна підтримка даної діяльності має бути одним із основних напрямів державної аграрної політики України. Втім, незважаючи на безспірну значущість і актуальність, принцип державної підтримки (протекціонізму) у сфері органічного сільськогосподарського виробництва також не знайшов відображення у Законі.

Одночасно звертає на себе увагу той факт, що протягом тривалого часу органічне сільськогосподарське виробництво в Україні існувало без будь-якої підтримки з боку держави, переважно завдяки зусиллям самих господарств, у той час як міжнародна практика доводить, що основою створення економічно стійкого і екологічно збалансованого сільськогосподарського органічного виробництва є цілеспрямована державна підтримка. Саме державі належить провідна роль в утворенні належного середовища і економічного стимулювання суб'єктів, які втілюють органічну модель виробництва. Своєчасне усвідомлення важливості законодавчого забезпечення стимулювання і державної підтримки цієї діяльності дозволило багатьом країнам світу досягти лідерських позицій у насиченні власних і світових ринків органічною харчовою продукцією. Саме тому важливим є звернення до позитивного досвіду інших країн у вказаній сфері.

Однією з найкращих світових практик запровадження державної підтримки виробників органічної сільськогосподарської продукції є Спільна Аграрна Політика. Законодавство Європейського Союзу гарантує державну підтримку у рамках САП усім аграрним товаровиробникам, але за умови дотримання базових вимог: утримання земель у належному стані, підтримки екології, захисту довкілля та добробуту тварин. Органічні європейські фермери сьо-

годні отримують найбільшу фінансову підтримку серед усіх сільськогосподарських товаровиробників.

У країнах-членах Європейського Союзу субсидії для органічного сільського господарства надаються з розрахунку на один гектар площі та не мають прямого відношення до обсягів виробленої органічної продукції. Органічне сільське господарство Швейцарії підтримується частково ціновою надбавкою органічної продукції на ринку та частково державною підтримкою (як федеральним урядом, так і кантонами): прями виплати з розрахунку на 1 гектар, які, в свою чергу, розділяються на загальні прями виплати та екологічну підтримку і є одними з найбільших у Європі. Згідно з вимогами положення про органічне сільське господарство в Швейцарії підтримку отримують лише ферми, які повністю перейшли на органічне виробництво.¹

Сьогодні Україна, маючи євроінтеграційні прагнення та претендуючи на ключові позиції на міжнародному ринку органічної продукції, має можливості скористатися досвідом різних держав у сфері підтримки органічного аграрного виробництва, виокремити найбільш ефективні з них і адаптувати з урахуванням власних реалій.

Чинне українське законодавство в розглядуваній сфері знаходиться лише на початковому етапі свого розвитку.

Так, Законом України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» врегулюванню відносин державної підтримки присвячена лише одна ст.8, відповідно до якої державна підтримка може надаватися операторам у рамках загальнодержавних та регіональних програм за рахунок і в межах видатків за бюджетними програмами, спрямованими на підтримку розвитку сільськогосподарських товаровиробників.

Законом України від 5 листопада 2020 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції» внесено зміни до Закону Укра-

¹ Маслак О.М. Міжнародний досвід державної підтримки виробництва органічної продукції. *Вісник Сумського національного аграрного університету. Серія: Економіка і менеджмент*. Вип. 8 (61), 2014. С.74

їни від 24 червня 2004 р. «Про державну підтримку сільського господарства України»¹, яким було запроваджено право виробників органічної сільськогосподарської продукції на отримання державної підтримки шляхом виділення бюджетних субсидій з розрахунку на одиницю оброблюваних угідь та/або одну голову великої рогатої худоби; відшкодування до 30 відсотків вартості витрат на проведення сертифікації органічного виробництва; відшкодування до 30 відсотків вартості витрат на придбання дозволених для використання засобів захисту рослин та добрив, насіння, садивного матеріалу та кормів.

Запроваджені норми дозволяють виокремити наступні ознаки державної підтримки виробників органічної сільськогосподарської продукції: 1) порядок надання визначається Законом; 2) здійснюється в рамках загальнодержавних та регіональних програм; 3) надається із державного бюджету; 4) має фінансовий характер; 5) здійснюється шляхом виділення субсидій або відшкодування витрат.

Виходячи з положень Закону можна дійти висновку, що державна підтримка має виключно фінансову природу та компенсаційний характер і здійснюється у вигляді надання грошових коштів сільськогосподарському виробнику тільки після того, як він за власний рахунок здійснить сертифікацію органічного виробництва та придбає необхідні матеріально-технічні засоби. Щодо виділення бюджетних субсидій, то їх розмір Законом не передбачений і, напевно, буде визначатися виходячи з обсягу коштів, закладених на їх виплату у Державному бюджеті України на поточний рік.

Поза увагою Закон залишив такі заходи державної підтримки як компенсацію за втрату врожайності виробника при переході з традиційного до органічного виробництва, за витрати на підготовку та підвищення кваліфікації працівників, за отримання консультаційних послуг та ін., які будуть неминучими для таких суб'єктів.

Особливістю організації виробничо-господарської діяльності у сільському господарстві є високий рівень ризиків, які підвищуються з переходом до органічного виробництва через неможливість застосування засобів захисту, добрив та інших агрохімікатів. Механізмом мінімізації негативних наслідків таких обмежень є

¹ Відомості Верховної Ради України. 2004. № 49 Ст.527.

страхування. Закон України від 09 лютого 2012 р. «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою»¹ під державною підтримкою страхування сільськогосподарської продукції розуміє надання з державного бюджету сільськогосподарським товаровиробникам грошових коштів у вигляді відшкодування до 60 відсотків вартості страхового платежу (страхової премії), нарахованого за договорами страхування в порядку, встановленому Законом.

Варто зауважити, що Закон не містить норм, які б визначали специфіку і регулювали відносини у сфері страхування органічної сільськогосподарської продукції, в той час як інститут страхування ризиків у сільському господарстві, а особливо в органічному виробництві, міг би стати засобом гарантування ефективної та стабільної діяльності таких суб'єктів шляхом відшкодування втрат в разі настання страхового випадку.

На проблеми правового регулювання державної підтримки агрострахування вказує Х. А. Григор'єва, відмічаючи, що такому виду державної підтримки сільського господарства присвячений цілий закон, однак серед його норм не передбачено положень, які б робили цю підтримку стабільною, передбачуваною і гарантованою². Крім того, чинний порядок державної підтримки агрострахування не пов'язаний із настанням страхового випадку і також передбачає компенсаційний характер (підприємство отримує страхову субсидію лише після того, як воно повністю розрахувалося із страховиком), що більше підтримує страхові компанії, аніж сільськогосподарських товаровиробників.

Як уже зазначалося, державна підтримка не повинна обмежуватися лише фінансуванням суб'єктів органічного виробництва. Важливим заходом може виступати стимулювання попиту на органічну сільськогосподарську продукцію через її популяризацію та поширення інформації про її корисний вплив на здоров'я людей і збереження довкілля. Такі заходи можуть бути реалізовані шляхом створення спеціальних органічних суб'єктів ринкової інфра-

¹ Відомості Верховної Ради України. 2012. № 41. Ст. 491.

² Григор'єва Х. А. Державна підтримка сільського господарства України: проблеми правового забезпечення: монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. С. 179.

структури – ярмарків, ринків, проведення конкурсів виробників органічної продукції, а також спеціальних органічних демонстраційних господарств.

Вважаємо, що заходи державної підтримки у сфері органічного виробництва повинні ґрунтуватися на вимогах, передбачених в Угоді «Про сільське господарство» СОТ. До таких належать заходи, які не порушують принципів справедливої конкуренції і не спрямовані на підтримку обсягів виробництва та цін виробників. Державна підтримка повинна носити цільовий характер, зокрема, надаватися на заходи, спрямовані на підвищення якісних показників даної продукції, придбання якісного, органічного насіння та садивного матеріалу, на компенсацію вартості послуг у сфері науково-дослідної, консультаційної, селекційної роботи з виведення високоякісних сортів рослин. Крім того, на державну підтримку повинні розраховувати виробники органічних добрив, біологічних засобів захисту рослин і тварин та інші суб'єкти інфраструктури аграрного ринку, які надають послуги органічним господарствам і забезпечують обіг такої продукції. Органічний сектор аграрної економіки може отримати переваги від впровадження за рахунок державної підтримки інноваційних технологій, таких як цифрові паспорти, блокчейн та інших, які зможуть забезпечити прозорість у простежуваності органічної продукції. При цьому заслуговує на підтримку точка зору Х. А. Григор'євої, що правові заходи державної підтримки мають діяти у сукупності з правовими заходами контролю та відповідальності щодо порушень правил сівозмін та інших агротехнічних вимог. Саме у такому комплексі заходи стимулювання та контролю спроможні дати відчутний ефект і вивести вітчизняне сільське господарство у площину екологічно безпечного та сталого розвитку¹.

Отже, на наше переконання, для реалізації належного правового регулювання суспільних відносин у сфері виробництва, обігу та маркування органічної сільськогосподарської продукції принцип

¹ Григор'єва Х.А. Окремі недоліки аграрного законодавства у сфері державної підтримки сільського господарства. *Правові проблеми державно-приватного партнерства в умовах євроінтеграції*, присвяч. 20-річчю Нац. ун-ту «Одеська юрид. академія»: Зб. матер. Міжнар. Конгресу (м. Одеса, 2-4 червня 2017 р.) відп. ред.: Є.О. Харитонов, О.І. Харитонова, Т.Є. Харитонова. Одеса: Юрид. літ-ра, 2017. С.124.

державної підтримки у цій сфері має посісти ключове місце. Правовим підґрунтям цього принципу виступає також ст. 11 Закону, якою визначено повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної аграрної політики до яких, зокрема, належить сприяння розвитку ринку органічної продукції.

Вважаємо, що зазначеним принципом необхідно доповнити Закон України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» і покласти його в основу правового регулювання виробництва органічної сільськогосподарської продукції. Крім того, важливим кроком для стимулювання розвитку органічного виробництва могло б стати законодавче визнання даної діяльності пріоритетним напрямом розвитку аграрного сектору економіки.

Вирощування органічної сільськогосподарської продукції має низку екологічних, соціальних та економічних переваг, адже забезпечує споживання найбільш якісної та безпечної сільськогосподарської продукції при економії енергетичних ресурсів та мінімальному впливі господарської діяльності аграрних товаровиробників на навколишнє середовище.

Тому надзвичайно важливою характерною рисою органічної сільськогосподарської продукції є високий рівень якості та безпечності. Проте, серед принципів державної політики у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції, закріплених Законом, принцип забезпечення якості та безпечності також відсутній. В той час як він має бути вихідним при правовому регулюванні зазначених суспільних відносин.

Як зазначає М. Б. Ємельянова, багатогранність категорії «якість продукції» зробила її однією з головних категорій різних наук — технічних, природничих, суспільних. Посилення їхнього зв'язку, об'єднання зусиль стало необхідною передумовою для вирішення завдань оптимізації якості продукції й управління нею, і кожна наука розглядає якість у своєму аспекті¹. Цілком погоджуючись із

¹ Ємельянова М.Б. Качество продукции как правовая категория. *Правовые проблемы управления качеством продукции на базе стандартизации и метрологического обеспечения*: Всесоюз. науч.-практ.конф. (18-19 окт. 1978г. Свердловск). Свердловск, 1979. С.137.

комплексним підходом до питання якості сільськогосподарської продукції, яке враховувало б різні її аспекти – технічні, економічні, біологічні, екологічні тощо, необхідно відзначити важливість визначення цієї категорії в юридичному аспекті. При цьому під якістю сільськогосподарської продукції має розумітися сукупність її суттєвих споживчих властивостей, які відповідають вимогам, визначеним у нормативно-технічній документації, що затверджені у встановленому порядку уповноваженими державними органами чи передбачені умовами договору.

Наголошуючи на специфічності сільськогосподарської продукції, В. С. Кайдашов зазначає, що якість це те, що характеризує певну річ, те, що робить цю річ тим, чим вона є¹. Виходячи з цієї тези, суттєвими властивостями органічної сільськогосподарської продукції, є такі, що характеризують саме її і дають можливість відокремити її, наприклад, від традиційної сільськогосподарської продукції – як-то екологічність, натуральність, відсутність консервантів або інших хімічних речовин, ГМО та ін. Відповідність вказаним властивостям має бути підтверджена сертифікатом. При цьому слід зауважити, що органічний сертифікат не замінює сертифікат якості, документів, що засвідчують відповідність санітарно-гігієнічним, фітосанітарним чи ветеринарним нормам.

Загальним Законом, який визначає порядок забезпечення безпечності та окремих показників якості харчових продуктів є Закон України від 23 грудня 1997 р. «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів»², проте в ньому чітко не встановлено, які саме показники визначають поняття «якості» та якими мають бути формалізовані показники цих характеристик, як не визначена і сама категорія «якість харчової продукції».

Окремими показниками якості харчового продукту Закон визнає показники та/або властивості харчового продукту, що застосовуються для виконання одного або кількох завдань: відокремлення традиційного харчового продукту від інших харчових продуктів; інформування споживачів про властивості харчового

¹ Кайдашов В.С. Організаційно-правові засади безпечності та якості сільськогосподарської продукції: дис. канд. юрид. наук: 12.00.06/ Кайдашов Віталій Сергійович. Х., 2012. С. 22.

² Відомості Верховної Ради України.2014.№41-42.Ст.2024.

продукту, в тому числі шляхом його маркування. Таке визначення дозволяє зробити висновок про те, що показники якості органічної сільськогосподарської продукції мають бути відмінними від показників звичайної, традиційної продукції. Видається, що для ефективного управління якістю харчової продукції, а тим більше органічної, номенклатура її показників має бути чітко визначена Законом, вони мають бути значущими, стабільними, враховувати сучасні технології виробництва. Вважаємо, що до таких показників необхідно віднести зокрема: безпечність, надійність, економічність, екологічність, відповідність технологічним, гігієнічним та фізіологічним нормам тощо¹.

Спеціальний Закон України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» також не містить визначення понять «якість органічної продукції», «безпечність органічної продукції» і не визначає вимог, що ставляться до цих показників, а закріплює лише способи та умови її виробництва та обігу, що можна вважати прогалиною в законодавстві з огляду на більш широкий зміст цих категорій порівняно із традиційною сільськогосподарською продукцією, який не обмежується впливом лише на здоров'я людини.

Зважаючи на те, що належне правове забезпечення якості та безпечності органічної сільськогосподарської продукції розглядається як засіб забезпечення прав громадян на безпечні для життя і здоров'я харчові продукти і як одне із пріоритетних завдань сталого сільськогосподарського виробництва, необхідно вдосконалити відповідний правовий механізм його реалізації. Цілком очевидно, що з урахуванням значущості таких категорій як якість та безпечність органічної сільськогосподарської продукції, вони повинні мати чітко визначений нормативний зміст.

Суттєвою гарантією якості та безпечності виступає законодавча заборона використання в органічному виробництві генетично модифікованих організмів та продукції з них.

¹ Туєва О.М. Особливості правового забезпечення якості та безпечності органічної сільськогосподарської продукції рослинництва і тваринництва // Органічне сільськогосподарське виробництво в Україні: правові засади ведення: монографія / [М.В. Шульга, Н.Р. Малишева, В.В. Носік та ін.]; за заг. ред. проф. М.В. Шульги. Харків: Юрайт, 2020. С. 234.

Правове регулювання відносин щодо поводження з ГМО забезпечує Закон України від 31.05.2007 р. «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів»¹, який передбачає можливість виникнення наслідків від негативного впливу на здоров'я людини та довкілля при здійсненні генетично-інженерної діяльності та поводженні з ГМО. Варто акцентувати увагу на тому, що відсутність в органічній продукції ГМО виступає визначальною ознакою такої продукції, одним із основних критеріїв та запорукою її безпечності для здоров'я людини та навколишнього природного середовища.

Ефективність правового регулювання якості та безпечності органічної сільськогосподарської продукції рослинного походження обумовлюється також врахуванням закономірностей природних законів. Крім того, на переконання С. І. Бугери, визначальним для вдосконалення правового регулювання якості сільськогосподарської продукції є врахування базових чинників виробництва, передусім наявності нерозривного, взаємодоповнюючого зв'язку: «якість ґрунту» - «якість продукції рослинництва» - «якість продукції тваринництва». Саме чітка правова регламентація правовідносин, що виникають в результаті складної взаємодії базових чинників, які формують кінцеву якість сільськогосподарської продукції дозволяють реалізувати поширену в багатьох розвинених країнах ідею забезпечення якості сільськогосподарської продукції «від лану до столу»².

В основі органічного сільськогосподарського виробництва лежить використання родючості ґрунтів з певними якісними показниками, отже якість продукції тісно пов'язана з якістю землі. Саме тому процес ведення органічного землеробства має відбуватися на землях, придатних для такого виду діяльності. Як зауважує Т. В. Курман, такі землі повинні відповідати певним вимогам

¹ Відомості Верховної Ради України.2007.№ 35. Ст. 484.

² Бугера С.І. Якість сільськогосподарської продукції: проблеми удосконалення вітчизняного законодавства на основі міжнародного досвіду. *Актуальні проблеми правового регулювання аграрних, земельних, екологічних та природо-ресурсних відносин в Україні*: колективна монографія/ відп. ред. Т.С. Харитонова, І.І. Каракаш. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. С.325.

щодо рівня їх забруднення шкідливими речовинами, пестицидами, важкими металами, радіонуклідами тощо¹. Безперечно, що земельні ділянки, на яких вирощується органічна сільськогосподарська продукція, потребують особливого правового режиму. Втім, ані особливості правового режиму, ані критерії, яким мають відповідати такі землі, ані порядок оцінки їх придатності для виробництва органічної продукції, чинним законодавством сьогодні не регламентуються, що залишає питання відкритим. На думку М. В. Шульги, в основу оцінки придатності мають бути покладені не лише показники якості ґрунтів і рослин, а й віддаленість відповідних земель від джерел забруднення (насамперед від промислових підприємств, об'єктів, які можуть забруднювати довкілля токсичними та небезпечними викидами, а також від автомобільних доріг) та вміст забруднюючих речовин у ґрунті².

З огляду на вищевикладене, логічно видається пропозиція створення буферних зон із визначенням їхньої мінімальної ширини, якими б земельні ділянки з розташованими на них посівами та насадженнями органічних сільськогосподарських культур відмежовувалися від об'єктів шкідливого впливу, закріпивши вказані нормативи у спеціальному законодавстві.

Для реалізації належного правового регулювання суспільних відносин у сфері якості та безпечності органічної сільськогосподарської продукції ключове місце має посісти принцип державного контролю у цій сфері на всіх стадіях виробництва та обігу органічної продукції. Цей принцип знайшов своє відображення, зокрема, у розділі IV Закону України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції», яким визначено повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері

¹ Курман Т.В. Органічне сільське господарство: поняття та правові засади. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Вип.4. Т. 1. С. 113-117.

² Шульга М.В. Правовые основы использования земель для ведения органического земледелия в Украине. *Приоритетные направления развития экологического, земельного и аграрного права*: матер. Респ. круглого стола, приуроч. к юбилею проф. Т.И. Макаровой (г. Минск, 30 марта 2017 г.). Минск: Изд. Центр БГУ, 2017. С.70.

безпеки та окремих показників якості харчових продуктів, виробництва, обігу та маркування органічної продукції, до яких, зокрема, належить здійснення державного контролю (нагляду) за дотриманням суб'єктами ринку органічної продукції законодавства у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції.

Отже, суттєвою вадою законодавства у сфері виробництва та обігу органічної продукції є те, що воно більше уваги приділяє питанням, пов'язаним із порядком набуття статусу оператора виробництва та обігу органічної сільськогосподарської продукції, його обліку і державній реєстрації, а також визначенню компетенції суб'єктів державної влади у цій сфері, нехтуючи при цьому врегулюванням відносин у сфері якості та безпеки органічної продукції, що ускладнює її відмежування від традиційної за якісними показниками. Невирішеними залишаються питання розроблення вітчизняних стандартів та систем сертифікації органічної продукції, вдосконалення контролю за її якістю, визначення особливостей правового режиму, критеріїв та порядку придатності сільськогосподарських земель для виробництва органічної продукції тощо.

Вищевикладене свідчить також про необхідність законодавчого закріплення окремих правових принципів, на яких має ґрунтуватися державна політика в сфері виробництва, обігу та маркування органічної сільськогосподарської продукції.