

УДК 349.414

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2021-3.13>

І. В. Ігнатенко, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ОРГАНІЧНОГО СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ У ПРОЦЕСІ ІНТЕГРАЦІЇ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Оскільки українське органічне сільське господарство гармонізує свою структуру до європейських і світових стандартів, для нього важливо співпрацювати в інтересах місцевих сільськогосподарських виробників і розширювати ринок органічних сільськогосподарських продуктів. Цього можна досягти тільки за наявності допомоги з боку влади, яка повинна створити економічну і законодавчу базу для функціональної економіки загалом і органічного сільського господарства зокрема. В Україні сьогодні немає єдиної правової бази регулювання ринку органічного виробництва. Деякі заходи ринкового регулювання існують, але вони несумісні із законодавством ЄС.

Проаналізовані три основні міжнародні системи документів щодо органічного виробництва: керівні положення комісії Codex Alimentarius, базисні стандарти IFOAM (IBS) і Регламенти ЄС. Зроблено висновок про те, що вимоги, які містяться в цих документах щодо правил виробництва органічної продукції, її переробки, маркування, організації контролю, торгівлі, мають бути максимально відтворені у національному законодавстві. Крім того, розглянуті приватні добровільні стандарти безпеки та якості, якими керуються глобальні виробники та трейдери продуктів харчування: GLOBALG.A.P., FSSC, BRC, IFS Food Standard, ISO.

Удосконалення законодавства та структури сертифікуючих і наглядових організацій, складання програми фінансової, інформаційної та маркетингової підтримки вітчизняних виробників органічної продукції – це ті заходи, без яких розвиток вітчизняного ринку органічної продукції за умов жорсткої міжнародної конкуренції практично неможливий. Основні засади органічного виробництва в Україні мають бути максимально наближеними до законодавства ЄС.

Ключові слова: органічне землеробство; органічне виробництво; сільське господарство; землі сільськогосподарського призначення; продовольча безпека; агробізнес; екологічно чиста продукція.

I. V. Ignatenko. Prospects for the development of organic agriculture in Ukraine in the process of EU integration

As Ukrainian organic agriculture harmonizes its structure with European and world standards, it is important for it to cooperate in the interests of local agricultural producers and expand the market of organic agricultural products. This can be achieved only with the help of the state authorities, which should create an economic and legal framework for functioning economy as a whole and the products of organic agriculture. In Ukraine today there is no single legal basis for regulating the market of organic production. Some market regulation measures exist but are incompatible with the EU law.

Three main international document systems for organic production are analyzed: the Codex Alimentarius Commission Guidelines, the IFOAM Basic Standards (IBS) and the EU Regulations. It is concluded that the requirements contained in these documents regarding the rules of production of organic products, their processing, labeling, control, trade should be reproduced as much as possible in national legislation. In addition, private voluntary safety and quality standards, which are guided by global food producers and traders: GLOBAL G.A.P., FSSC, BRC, IFS Food Standard, ISO.

Improving the legislation and structure of certification and supervisory organizations, drawing up a program of financial, informational and marketing support for domestic producers of organic products – these are the measures without which the development of the domestic market of organic products in fierce international competition is almost impossible. The basic principles of organic production in Ukraine should be as close as possible to the EU legislation.

Key words: organic farming; organic production; agriculture; agricultural lands; food security; agribusiness; ecologically clean products.

Постановка проблеми. Органічне сільське господарство розвивається у світі швидкими темпами у відповідь на дедалі помітніше погіршення стану навколишнього природного середовища, зменшення доступності природних ресурсів і погіршення якості продуктів харчування. В Україні воно стає теж досить популярним і економічно важливим, однак, якщо поглянути на поточну ситуацію в сільському господарстві й у суміжних галузях і порівняти її із практикою Європейського Союзу (далі – ЄС), слід відзначити високий ступінь відсталості країни майже в усіх аспектах виробництва. Динаміка загального сільськогосподарського виробництва в Україні за останні 20 років демонструє помітну циклічну нестабільність, стагнацію й дуже повільне зростання.

Оскільки українське органічне сільське господарство намагається гармонізувати свою структуру до європейських і світових стандартів, для нього важливими є співпраця із зарубіжними країнами в інтересах місцевих сільськогосподарських виробників і розширення ринку органічних сільськогосподарських продуктів. Цього можна досягти тільки за наявності допомоги сільськогосподарським виробникам із боку влади,

© І. В. Ігнатенко, 2021

яка повинна створити належне економічне й законодавче підґрунтя для функціональної економіки загалом та органічного сільського господарства зокрема.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-правові проблеми розвитку органічного сільського господарства не залишилися без уваги вчених-правознавців. Окремі питання порушуються у працях О.В. Гафурової, В.М. Єрмоленко, Т.О. Коваленко, Г.С. Корнієнко, П.Ф. Кулинич, Т.В. Курман, В.В. Носіка, О.М. Тусвої, В.Ю. Уркевича, Д.В. Федчишина, М.В. Шульги та інших учених.

Метою статті є узагальнення теоретичних засад і розроблення практичних рекомендацій щодо формування й розвитку органічного сільського господарства України у процесі інтеграції до ЄС.

Виклад основного матеріалу. Згідно із Планом дій «Україна – Європейський Союз», схваленим Кабінетом Міністрів України 12 лютого 2005 р., Україна взяла на себе зобов'язання підвищувати безпеку продуктів харчування для споживачів і спрощувати торгівлю за допомогою проведення реформ і модернізації санітарної та фітосанітарної сфери шляхом:

- приєднання до Комісії Кодексу Аліментаріус (*Codex Alimentarius Commission*) і міжнародної Конвенції про захист рослин;
- перегляду переліку заходів, які потрібно вжити для поступового наближення до норм законодавства ЄС у сфері санітарного й фітосанітарного контролю та відповідних інституцій зі створенням часових графіків і механізму фінансування;
- прискорення здійснення ефективних реформ у цій царині (наприклад, чіткий розподіл повноважень між окремими інституціями, дотримання принципів Директиви 96/22 і Директиви 96/23);
- проведення порівняльного аналізу законодавства ЄС та України щодо гігієни продуктів харчування, у т. ч. оброблення харчових продуктів;
- забезпечення прогресу в наближенні вітчизняного законодавства до законодавства ЄС стосовно відстеження харчового ланцюга «від поля до столу»; загальних принципів і вимог до безпеки продуктів харчування (Регламент 178/2002/ЄС);
- ефективної імплементації системи *Hazard Analysis Critical Control Point* на вітчизняних підприємствах і в органах контролю (п. 8).

Виробництво органічної продукції є одним зі шляхів запровадження стратегії сталого розвитку як підвалини забезпечення екологічної безпеки галузі на основі інтеграції її економічного зростання, соціального захисту населення та захисту навколишнього природного середовища як взаємодоповнюючих елементів ефективного стратегічного розвитку України [12, с. 976].

Угода про асоціацію, ратифікована Верховною Радою України і Європейським Парламентом 16 вересня 2014 р., вступила у силу з 1 січня 2017 р., взявши на себе зобов'язання привести у відповідність чинне вітчизняне законодавство, зокрема й у сфері органічного виробництва.

Із погляду майбутніх членів ЄС великий внутрішній ринок деякою мірою забезпечує захист від конкуренції третіх країн, але ставить перед ними значні вимоги, які насамперед мають бути виконані як частина процесу прийому до членства. Ці вимоги стосуються гармонізації всіх виробничих, фітосанітарних, санітарних та екологічних стандартів. Що ж стосується продуктивності, то тут формальних вимог немає, а національні сільські господарства вказаних країн повинні визнати її поліпшення як свій власний інтерес, як умову, без виконання якої вони не можуть вижити на єдиному європейському ринку. Той факт, що європейське сільське господарство не є світовим лідером, не є пом'якшувальною обставиною, адже у разі вступу до ЄС ці держави зіштовхнуться із жорсткою конкуренцією, яка відрізняється високою якістю і продуктивністю. Фактично майбутні члени ЄС повинні шукати моделі для наслідування і передовий досвід для прийняття на глобальному рівні.

Європейський Союз не є ідеальним середовищем для прискореного розвитку малих відкритих економік, але є досить сприятливим для таких, як українська. Головною умовою є розроблення чіткої стратегії розвитку, узгодженої з цілями ЄС. Прогрес України у процесі інтеграції безпосередньо впливає на розширення можливостей розвитку сільського господарства, тваринництва й рибальства. Цей вплив є множинним і насамперед виражається у гармонізації національного законодавства і стандартів до європейських і втіленні їх у життя. Впровадження гармонізованих правил і стандартів підвищує якість виробничого процесу і якість продукції, робить їх більш сумісними з ринковими вимогами ЄС і полегшує доступ до європейських та інших світових ринків.

Необхідно зазначити, що міжнародні правові системи поєднують різні підходи до регулювання виробництва органічної продукції. У світовій практиці сьогодні діють три основні міжнародні системи документів: керівні положення комісії *Codex Alimentarius*, базові стандарти *IFOAM (IFS)* і Регламенти ЄС [1]. На міжнародно-правовому рівні застосовуються стандарти *Codex Alimentarius*, які встановлюють загальні напрями органічного виробництва. Комісія *Codex Alimentarius* – це міжурядова організація, заснована Продовольчою і сільськогосподарською Організацією Об'єднаних Націй (ФАО) та ВООЗ. Вона розробляє єдині міжнародні стандарти на харчові продукти, а також керівні засади, норми та правила, покликані захищати здоров'я споживача і забезпечувати дотримання правил торгівлі у продовольчій царині. Крім того, Комісія займається координацією діяльності міжнародних державних і приватних організацій, пов'язаних із розробленням стандартів на всі харчові продукти.

CAC/GL 32-1999 розроблено для уніфікації правил, що стосуються виробництва й маркування органічних продуктів харчування, а також достовірності наданої інформації щодо них, які надходять на міжнародні ринки. Керівництво встановлює вимоги до вирощування органічної продукції у фермерських господарствах, до її підготовки, зберігання, транспортування, маркування й реалізації; правила обмеження на допустиму кількість препаратів та елементів, дозволених для добрив і підготовки ґрунту, для боротьби зі шкідниками та хворобами рослин, а також тих препаратів, які використовуються як технологічні харчові добавки. Забороняється використання маркування, котре передбачає, що для продуктів, отриманих від виробників, які перебувають під наглядом сертифікаційного органу, застосовувалися способи органічного виробництва для цих цілей.

Стандарти безпеки та якості харчових продуктів *CAC*, хоч і є добровільними для держав-членів, найчастіше є основою для прийняття національних нормативно-правових актів, рекомендованих СОР. Посилання на стандарти безпеки харчових продуктів Кодексу в Угоді СОР щодо санітарних і фітосанітарних заходів (*SPS Agreement*) означає, що Кодекс має далекосяжні наслідки в торгових спорах [2]. Стандарти якості *UNECE* містять загальну термінологію й узгоджені вимоги до якості продукції для сприяння справедливій торгівлі та підвищення прозорості на світових ринках. Ці стандарти також мають статус рекомендацій для національного законодавства і відповідають Угоді СОР про технічні бар'єри в торгівлі [3].

У сфері виробництва, переробки, маркування й реалізації органічних продуктів харчування також поширені правила регулювання окремих міжнародних галузевих організацій. До їх числа належать базові стандарти *IFOAM*, призначені як керівництво для національних організацій із метою розвитку їхніх власних стандартів. *IFOAM* створила і підтримує Систему гарантій органічного виробництва – *Participatory Guarantee Systems (PGS)*, покликану уніфікувати стандарти та процедури контролю відповідності й визначення ринкової ідентичності у сфері виробництва органічної продукції. Ця система включає комплекс стандартів *IFOAM*, стандарт для органічного виробництва й переробки (*IBS*), співтовариство передових стандартів *IFOAM*, всесвітній органічний знак, а також акредитацію *IFOAM* і Глобальні органічні системи (*GOSA*).

На підставі основних міжнародних систем стандартів у зарубіжних країнах запроваджуються державні норми та правила органічного виробництва продуктів харчування, що дозволяє враховувати фізико-географічні, соціальні й економічні особливості різних держав. Зазначені три системи є досить схожими, але мають низку відмінностей. Насамперед слід відзначити різницю у призначенні цих систем, а саме:

EU – це система стандартів із виробництва органічної продукції, метою якої є стандартизація ринку ЄС, має статус закону;

Codex Alimentarius включає загальні вказівки для держав світу, які бажають розробити національні стандарти та запровадити власну систему регулювання;

IBS складається зі списку норм для розроблення більш детальних стандартів і вимог, що повинні виконуватися акредитованими в *IFOAM* сертифікуючими компаніями.

Як бачимо, норми *Codex* і *IBS* мають більш загальний характер, адже вони пропонують загальні принципи та критерії, яких необхідно дотримуватися, тоді як *EU* пропонує детальніші норми, необхідні для країн ЄС.

На регіональному рівні окремих наднаціональних організацій (ЄС) прийняті спеціальні нормативні акти, що регулюють органічне виробництво. Так, 30 травня 2018 р. було прийнято новий Регламент ЄС № 2018/848 щодо виробництва й маркування органічної продукції, який вступив у силу 1 січня 2021 р. Цим документом передбачається: а) посилення контролю ланцюга поставок і правил імпорту продукції; б) збільшення числа заходів щодо запобігання випадковому забрудненню продукції пестицидами; в) розширення списку продукції, яка може бути сертифікована як органічна; г) заборона застосування гідропонного способу виробництва; д) недопущення використання під час виробництва продукції штучних наноматеріалів; е) можливість застосування групової сертифікації для малих підприємств.

Цей новий Регламент передбачає 2 схеми імпорту продукції у ЄС – торговельну угоду із третіми країнами про еквівалентність систем органічного виробництва та сертифікацію продукції в авторизованих органах, список яких ще не сформовано. Підкреслимо, що в ЄС органічне сільське господарство характеризується як довгострокове вирішення проблеми збереження природних ресурсів, розвитку сільських територій і сприяння охорони здоров'я населення. В окремих державах також застосовуються національні нормативно-правові акти [4]. Звичайно ж, напрашується висновок: вимоги, які містяться в цих документах щодо правил виробництва органічної продукції, її переробки, маркування, організації контролю й торгівлі, мають бути максимально відтворені в національному законодавстві.

В Україні немає єдиної правової бази регулювання ринку органічного виробництва. Деякі заходи такої ринкової регламентації все таки існують, але вони несумісні із законодавством ЄС. Наприклад, основу вітчизняного законодавства у зазначеній сфері становить Закон України від 10 липня 2018 р. «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції». За своєю структурою і змістом цей правовий акт не повністю відповідає вимогам Регламенту ЄС № 2018/848. Крім того, на виконання вказаного Закону має бути прийнята низка підзаконних нормативно-правових актів, які сьогодні так і не прийняті, а це, звичайно ж, не сприяє створенню механізму реалізації його положень.

Необхідно також підкреслити, що глобальні виробники та трейдери продуктів харчування, керуючись потребою розвитку стійкого ланцюга їх поставок [5], найчастіше вимагають від постачальників застосування нижченаведених приватних добровільних стандартів безпеки та/або якості:

(1) *GLOBALG.A.P. (a global standard of good agricultural practice)* також відомий як інтегрований стандарт забезпечення фермерських господарств (*Integrated Farm Assurance Standard – IFA*), V5 (2015); це міжнародно визнаний стандарт належної сільськогосподарської практики для сільськогосподарського виробництва. Його сертифікація охоплює безпеку та відстеження харчових продуктів, навколишнє природне середовище (у т. ч. й біорізноманіття), здоров'я, безпеку і благополуччя сільгоспвиробників, а також благополуччя тварин і включає: а) *Integrated Crop Management (ICM)*, б) *Integrated Pest Control (IPC)*, в) *Quality Management System (QMS)* і г) *Hazard Analysis and Critical Control Points (HACCP)* [6];

(2) *FSSC (certification scheme for food and feed safety/quality management systems)* 22000 V4.1 (2017) відповідає вимогам *ISO 22000/9001* галузевої програми попередніх умов (*Prerequisite Program – PRP*) і додатковим вимогам схеми. Ця схема призначена для аудиту, сертифікації та реєстрації систем управління безпечністю харчових продуктів для таких обсягів і категорій продукції: а) розведення тварин на м'ясо, молоко, яйця й мед; б) виробництво харчових продуктів, (біо) хімікатів, упаковки й пакувального матеріалу для харчових продуктів, а також продуктів харчування і кормів для тварин; в) транспортні та складські послуги; г) громадське харчування; д) продукти у роздріб та оптом [7];

(3) *BRC – глобальний стандарт безпеки харчових продуктів*, що заснований на HACCP і включає в себе: а) системи управління безпечністю харчових продуктів; б) міжнародно визнані передові виробничі практики для забезпечення безпеки та якості продукції при попередньому обробленні рослинних продуктів, переробці швидкопсувних продуктів тваринного й рослинного походження та продуктів, стійких у навколишньому природному середовищі; в) виробництво (біо) хімікатів і харчову упаковку; г) надання послуг зі зберігання й розповсюдження харчової продукції [8]. Глобальний стандарт *BRC із безпеки харчових продуктів – випуск V7 (2015)* – фокусується на управлінні етикетками й упаковкою, прозорості та відстеження в ланцюгу поставок і посилення стійкості системи до можливих випадків шахрайства [9];

(4) Стандарт *IFS Food Standard (V6, 2012)* використовується для аудиту виробників харчових продуктів щодо безпеки процесів і якості останніх у таких сферах, як: а) переробка швидкопсувних продуктів тваринного та рослинного походження, стійких до умов навколишнього природного середовища, переробка тварин, б) попереднє оброблення рослинних продуктів, в) виробництво (біо) хімікатів і надання послуг зі зберігання й розподілу [8]. Цей стандарт є особливо важливим для виробників харчових продуктів, що випускаються приватними торговими марками, оскільки він містить низку вимог, пов'язаних із дотриманням специфікації споживачів [10];

(5) *ISO 9001: 2015* – це провідний світовий стандарт управління якістю, що може використовуватися будь-якою організацією незалежно від її розміру і сфери діяльності, яка прагне забезпечити постійне підвищення якості своєї продукції. Названий стандарт часто вводиться як базова система управління, котру відносно легко оновити за допомогою таких інших систем управління, як *ISO 14001:2015 «Екологічний менеджмент»* [11].

На виконання «Плану заходів із виконання Угоди про асоціацію Україна – ЄС», затвердженого Кабінетом Міністрів України 25 жовтня 2017 р., і положень глави 17 Міністерством агрополітики 27 червня 2018 р. № 313 розроблено «План заходів із наближення законодавства України до права ЄС в агропромисловому комплексі». Він включає заходи з імплементації 44 актів права ЄС, а саме: 6 – щодо політики якості; 25 – щодо стандартів торгівлі рослинами, їх насінням, продуктами, отриманими з рослин, фруктами й овочами; 4 акти щодо органічного фермерства; 23 – щодо стандартів торгівлі живими тваринами і продуктами тваринництва; один акт стосується генетично модифікованих зернових.

Із початком процесу переговорів про приєднання до ЄС у галузі сільського господарства й розвитку сільських територій виникає нагальна потреба гармонізувати національну політику України у зазначеній галузі із правилами та принципами Спільної сільськогосподарської політики ЄС. Щоб допомогти країнам-кандидатам адаптувати сільськогосподарський сектор і сільські території до умов Спільної сільськогосподарської політики, Євросоюз надає підтримку у виді фондів *IPARD* (Інструмент для допомоги в розвитку сільських територій перед вступом до ЄС). Цими заходами підтримуються лише органічні фермери, які займаються рослинництвом – вирощуванням зернових та олійних культур, овочів, фруктів і винограду, ароматичних / лікарських рослин, тоді як органічне тваринництво й генетичні ресурси тварин і рослин повинні бути підтримані Національною програмою розвитку сільських територій. Указані засоби доступні після створення інституційного підґрунтя, необхідного для реалізації *IPARD*.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. На підставі дослідження зарубіжної практики створення органічного сільського господарства можна стверджувати, що основою в ній виступає нормативне забезпечення процесу розвитку органічного сільгоспвиробництва. Саме тому гарантія безпеки та якості харчових продуктів є головною умовою успішного виходу України на внутрішній і зовнішній ринки. Варто підкреслити, що держава інтенсивно працює над гармонізацією з ЄС правил безпеки та якості харчових продуктів.

Незважаючи на значний потенціал і перспективи розвитку органічного сільського господарства, в Україні явно бракує чіткої державної політики щодо напрямів подальшого розвитку органічного сектору. Отже, щоб український ринок органічної продукції не загинув, ледь почавши функціонувати, існує нагальна потреба у формуванні й реалізації національної моделі управління, яка буде враховувати інтереси розвитку як внутрішнього ринку, так і експорту такої продукції. Удосконалення законодавства в цій царині та структури сертифікуючих і наглядових організацій, їх діяльність за програмами фінансової, інформаційної й маркетингової підтримки українських виробників органічної продукції – це ті заходи, без яких розвиток вітчизняного ринку останньої за умов жорсткої міжнародної конкуренції практично неможливий. Засади органічного виробництва в Україні мають бути максимально наближеними до законодавства ЄС.

Список використаних джерел:

1. Rana J. Consumer behavior and purchase intention for organic food: A review a research agenda. *Journal of Retailing and Consumer Services*. 2017. Vol. 38. P. 157–165. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jretconser.2017.06.004>
2. Codex Alimentarius. 2017. URL: <http://www.fao.org/fao-whocodexalimentarius/codex-home/en/>.
3. UNECE. *Geneva Understanding on Agricultural Quality Standards*. UNECE Executive Committee. 2015. URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trade/agr/AboutUs/GenevaUnderstanding_E.pdf.
4. Новый регламент ЕС на производство органической продукции. Основные акценты. *Контроль качества продукции*. 2018. № 10. С. 22.
5. Lee, J., Gereffi, G., Beauvais, J. Global value chains and agrifood standards: Challenges and possibilities for smallholders in developing countries. *PNAS*. 2012. № 109 (31). P. 12326–12331. URL: <https://doi:10.1073/pnas.0913714108>.
6. Global G.A.P. 2017. URL: http://www.globalgap.org/uk_en/what-we-do/globalg.a.p.-certification/globalg.a.p./.
7. FSSC 22000. 2017. URL: <http://www.fssc22000.com/documents/graphics/version-4-1-downloads/part-i-scheme-overview-v4.1.pdf>.
8. Global Food Safety Initiative – GFSI. 2017. URL: <http://www.mygfsi.com/certification/recognised-certification-programmes>. Html.
9. British Retail Consortium – BRC. 2015. URL: <https://www.brcglobalstandards.com/media/28653/brc-publish-revised-global-standard-for-food-safety.pdf>.
10. International Featured Standards – IFS. 2017. URL: <https://www.ifs-certification.com/index.php/en/standards/251-ifs-food-en>.
11. International Organization for Standardization – ISO. 2017. URL: <https://www.iso.org/home.html>.
12. Ignatenko I. Legal aspects of development of organic agriculture in Ukraine in the context of European integration. *Economics of agriculture*. 2020. Vol. 67. № 3. P. 973–990.