

УДК 340.133(477)

**Н.А. БЕРЛАЧ**, канд. екон. наук, доц., Київський національний університет внутрішніх справ

## **ВДОСКОНАЛЕННЯ СПЕЦІАЛЬНОЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ – ПРІОРИТЕТНИЙ ЧИННИК РОЗВИТКУ ОРГАНІЧНОГО СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА В УКРАЇНІ**

*Ключові слова:* органічне сільське господарство, вдосконалення законодавства, адміністративно-правове регулювання, АПК

На шляху становлення інноваційної галузі АПК нашої держави – органічного сільськогосподарства – одним із пріоритетних завдань постає створення відповідної нормативно-правової бази. Первинним елементом даного процесу вважаємо прийняття галузевого законодавчого акту «Про органічне виробництво», проект якого був схвалений Верховною Радою України в першому читанні 25.05.2007 року.

Даний Законопроект має на меті визначення правових, економічних та соціальних основ ведення органічного сільськогосподарського виробництва, запровадження вимог щодо вирощування, виробництва, переробки, сертифікації, маркування, перевезення, зберігання та реалізації органічної продукції (сировини) та органічних продуктів харчування [1]. Його прийняття надасть широкі можливості для органічних сільськогосподарських товаровиробників у створенні та управлінні власними господарськими структурами, а відповідно, пришвидшить перехід їх діяльності до формату цивілізованих ринкових відносин.

Слід зауважити, що вперше в історії України на законодавчому рівні були обговорені та попередньо схвалені принципи функціонування органічного сільськогосподарства

згідно зі світовими стандартами. Даний законопроект має можливість значно підвищити відповідність українського законодавства всесвітньо-визнаній концепції органічного сільського господарства в умовах ринкової економіки.

Разом із тим, прийнятий Парламентом законопроект все ж містить ряд певних недоліків, детальне визначення яких має важливе значення для подальшого розвитку органічного сільського господарства зокрема: недостатньо обґрунтованим видається розподіл повноважень між органами державної влади; при врегулюванні процесів акредитації, сертифікації та маркування неповністю врахований міжнародний досвід в даному напрямі; недостатньо уваги приділено такій вимозі до органічної продукції як відсутність ГМО.

Виходячи з цього, актуальність даної статті полягає в тому, що належний процес розвитку органічного сільськогосподарства в Україні вимагає прийняття спеціальної нормативно-правової бази, яка на належному рівні визначатиме основні засади становлення даної галузі АПК. Її метою є обґрунтування необхідності якнайшвидшого прийняття Верховною Радою України ЗУ «Про органічне виробництво», визначення впливу даного акту на подальший розвиток аналізованої галузі, а також визначення змін та доповнень, які, на думку автора необхідно внести до Проекту Закону з метою найефективнішого його застосування в подальшому. Новизна роботи полягає в обґрунтуванні необхідності та розробленні пропозицій щодо прийняття та вдосконалення спеціальної нормативно-правової бази як пріоритетного чинника розвитку органічного сільськогосподарства в Україні, що задовольняє потреби сьогодення, не ставлячи під загрозу вимоги майбутніх поколінь, гармонізуючи економічні, екологічні та соціальні цілі в АПК нашої держави.

Звертаючи увагу на останні дослідження у даній сфері, варто наголосити на працях таких вітчизняних та зарубіжних вчених як В.І. Артиш [2], А.Н. Лукьянова [3], С. Романко [4], О. Рудницька [5], які хоча й вказують на необхідність прийняття спеціального за-

конодавства, проте недостатньо деталізують положення щодо конкретного вдосконалення та подальшого впливу на розвиток органічного сільського господарства.

Чинна нормативна база щодо врегулювання суспільних відносин в аспекті їх інноваційного розвитку була прийнята в період, коли не лише в Україні, але й у світі органічному сільському господарству ніхто не надавав серйозного значення. Саме тому, наразі законодавство нашої держави не містить жодної норми, яка б на достатньо конкретному рівні регулювала дану галузь АПК.

Сьогодні ситуація вже зовсім інша – в різних країнах Європи площі під органічним сільським господарством становлять 5-20 % усіх аграрних угідь. І у більшості країн ЄС наявною є спеціалізована правова база. В Україні ж процес легалізації нової форми ведення сільського господарства лише нещодавно почав активізуватися.

Попри це, факт існування органічних виробників є беззаперечним: в 2007 році Міжнародною федерацією руху за органічне сільське господарство (IFOAM було зареєстровано більш ніж 60 сертифікованих виробників органічної продукції [5]. Такі дані свідчать про розвиненість даної сфери, достатньої за своєю значущістю та актуальністю для законодавчого закріплення.

Зрозуміло, що у критиків прийняття закону України «Про органічне виробництво» можуть бути аргументи щодо доцільності його існування, адже навіть і без нормативно-правового акту дана галузь є достатньо перспективною та динамічною. Проте, на нашу думку, такі позитивні показники, як входження України до десятки найбільших виробників органічної продукції Європи, стали можливими швидше всупереч відсутності належної правової бази, аніж завдяки такій ситуації.

Про важливість прийняття спеціального нормативно-правового акту свідчить досвід США, де після прийняття Акту про органічне продовольство в 1990 р. річний приріст даної галузі з 90-х років становив більше 15 %. Адже надавши нормативного закріплення даній сфері суспільних відносин, держава показала споживачам, що дана продук-

ція дійсно є безпечною та сприяє покращенню загального рівня здоров'я, а тому – заслуговує довіри [7].

Та саме визнання органічного сільського господарства шляхом створення спеціальних правових норм є первинним у подальшому розвитку даної галузі АПК. Багато країн у всьому світі мають власні системи сертифікації та акредитації, що були створені самі після нормативного закріплення вимог, що ставляться до органічного сільського господарства. І оскільки вирішення даного питання має відношення до міжнародної торгівлі, наслідки прийняття чи неприйняття спеціального закону будуть відчутними як на національному рівні, так і рівні міжнародних взаємовідносин [8]. Разом із тим, у проекті пропонованого нормативного акту все ж існує достатня кількість неузгодженостей та недоопрацювань, що вимагають внесення суб'єктами законодавчого процесу відповідних змін та доповнень.

Структуру даного Законопроекту вважаємо загалом вдалою, оскільки він всебічно і комплексно визначає організаційно-правові та соціально-економічні засади ведення органічного сільського господарства в Україні, але все ж не позбавленою від змістових та сутнісних недоліків. Положення певних статей не відповідають системі основних принципів органічного сільськогосподарського виробництва, а ряд важливих статті є взагалі відсутніми.

Зокрема, з положень аналізованого Проекту стає зрозумілою вимога щодо відповідності кожного органічного продукту положенням даного Закону, проте нічого сказано про Правила органічного виробництва, що є невід'ємним елементом системи нормативно-правового регулювання даної системи правовідносин. Крім того, обов'язковість створення та застосування таких правил також закріплюється як невід'ємна частина розвитку системи адміністративно-правового регулювання органічного сільського господарства.

Вважаємо за необхідне за центральним органом виконавчої влади з питань аграрної політики у сфері органічного виробництва додатково закріпити повноваження щодо ре-

алізації науково-технічного потенціалу органічного виробництва; забезпечення реалізації державної інноваційної політики як пріоритетного фактору здійснення органічного виробництва; забезпечення належної адаптації законодавства Європейського Союзу до системи вітчизняних нормативно-правових актів; залученню вітчизняних та іноземних інвестицій у розвиток органічного виробництва в Україні; участі в підготовці та укладенні міжнародних договорів, що регулюють відносини у сфері органічного виробництва; координації міжнародного співробітництва у сфері органічного виробництва.

Передбачаючи державне *фінансування в сфері органічного виробництва, законодавець оминув увагою* субвенцію, яка є рівноцінним видом прямих бюджетних трансфертів. Більше того, вважаємо, що саме цей вид має бути пріоритетним, адже він являє собою певну суму коштів, що видається з бюджету з чітко обумовленим цільовим призначенням, як допомога на програми і заходи соціального розвитку. На нашу думку, це збільшить ефективність використання бюджетних коштів, а тому – сприятиме розвитку органічного сільського господарства.

Крім того, доречним видається долучити до переліку діяльності, яка буде фінансуватися за кошти держави також відшкодування витрат на консультаційне та науково-технічне забезпечення, адже саме ці умови спрямовані на підвищення результативності органічного виробництва. Врегульовуючи участь навчальних закладів у процесі наукового та дорадчого забезпечення органічного виробництва законодавцем не встановлено, в яких саме формах здійснюється така діяльність.

На нашу думку, це потрібно здійснювати *шляхом впровадження типових моделей органічного виробництва на практиці, спеціальних навчальних програм, проведення спеціалізованих семінарів тощо з врахуванням необхідності встановлення та підтримання зв'язків з іншими сферами народного господарства з використанням останніх досягнень науки, техніки, а також практики у цій сфері в Україні та світі.*

Як уже зазначалося, розробники Проекту

не в повній мірі врахували міжнародний досвід щодо побудови ефективної системи акредитації, сертифікації та маркування. Законодавцем необґрунтовано звужується перелік органів сертифікації, чим свідомо зменшується вірогідність розвитку органічного сільського господарства України на світовому ринку. Не враховується сертифікація, здійснювана приватними міжнародними та вітчизняними організаціями (IFOAM, FiBL, «БіОЛАН»)

Недоречним також вважаємо позбавлення права сертифікаційних органів надавати будь-які консультаційні послуги вважаємо недоречним, адже в зарубіжній практиці нерідко зустрічаються випадки, коли саме сертифікаційні органи надають перед, а також після інспекційні перевірки. Крім того, навіть в Україні вже зараз існують компанії, що додатково до інспекційних послуг надають і консультації різного характеру.

Вважаємо недоцільним обмеження маркування органічної продукції лише терміном «органічне виробництво», адже з метою виходу вітчизняної продукції на міжнародні ринки, доцільно вживати також загальноприйняту у світі термінологію «біологічна» чи «екологічна продукція», але не обмежуватись цим.

У даному разі не визнається світова практика маркування продукції з певним відсотковим значенням органічної продукції, а також можливість маркування продукції виробленої під час конверсійного періоду. Вся справа в тому, що в державах, де органічне сільське господарство вже тривалий час розвивалося, дозволені є здійснювати певне маркування при вмісті органічних компонентів не менше 70 %, і навіть менше 70 %, але при обов'язковому їх зазначенні в списку компонентів.

Крім того, конверсійна продукція (вироблена під час перехідного періоду) також може відповідним чином маркуватися, але лише після 2-го повного року органічного виробництва. Такі заходи є необхідними для операторів, адже нададуть їхній продукції певні переваги перед конвенційною.

Крім того, встановлена в Проекті повна

заборона будь-якого позначення причетності відповідної продукції до органічного виробництва є необґрунтованою та економічно-недоцільною, адже в деяких галузях продукція «де-факто» стає органічною вже через досить короткий період часу, проте «де-юре» її називати органічною ще не можна буде. Саме тому обґрунтованим буде допустити маркування за спеціальними умовами. Наприклад, «конверсійна продукція» тощо. При цьому права споживачів не порушуються, адже вони у належному обсязі повинні бути поінформовані про відповідні застереження щодо маркування. Вважаємо за доцільне в даному разі привести у відповідність вітчизняні норми до загальноновизнаних у світі положень шляхом встановлення відповідної можливості в даному Законі.

В Проекті не згадується така форма реалізації органічної продукції, як продаж безпосередньо від виробника до споживача, що є досить поширеною в країнах з розвиненим органічним сільським господарством, і в даному випадку вигоду отримують як споживачі, так і виробники.

Враховуючи значну територію України та істотні відмінності у стані навколишнього природного середовища, доцільно в процесі здійснення органічного сільського господарства також запровадити процедуру специфікації – вміщення інформації про географічне походження продукції, детальні умови її виробництва, а також іншу інформацію, передбачену умовами договору чи законодавства.

Принагідно зауважити, що у світі все більшого поширення набуває непродовольча продукція, вироблена за органічними стандартами, тому доцільно також залишити можливість її правового регулювання нормами даного закону. Вважаємо за доцільне більш чітко законодавчо встановити заборону використання в процесі органічного виробництва генетично-модифікованих компонентів, адже навіть невелика їх частка може призвести до повного заперечення головної ідеї органічного сільського господарства – природні умови виробництва та виключення антропогенного (людського) втручання в цей процес.

Аналізуючи положення Проекту щодо ко-

нтролю, нагляду та відповідальності за порушення, вчиненні при функціонуванні органічного сільського господарства, доречним буде більш конкретно встановити строки проведення перевірок контролюючого органу, що дозволить збільшити виконавчу дисципліну та ефективність функціонування таких установ – не рідше 1 разу на рік.

Обґрунтованим також вважаємо передбачити в даному Проекті умову, за якою відповідальність конкретизується й щодо сертифікаційного органу, як другого невід'ємного елементу в органічному виробництві, адже належне виконання його функцій є запорукою виконання принципів, завдань та складає сутність всього органічного сільського господарства.

Якісне нормативно-правове забезпечення у даній сфері дозволить виробникам у процесі вироблення довготривалої стратегії розвитку інвестиційних проектів, їх координації та взаємозв'язку з метою протидії негативним явищам при формуванні даного ринку (відсутність державної підтримки, загальна система оподаткування, недобросовісна конкуренція з боку традиційних сільськогосподарських виробників і т.д.). Позитивним буде вплив і на систему споживання, адже маючи загальнообов'язкові вимоги до органічного сільського господарства, переробники вже не зможуть безкарно реалізовувати звичайну продукцію під виглядом органічної, чим і підвищать довіру споживачів до інноваційного продукту агровиробництва.

Таким чином, майбутній Закон України «Про органічне виробництво» являє собою законодавчий документ, який має розпочати процес формування системи органічного сільського господарства в Україні як повнофункціонального структурного елементу АПК країни, а також складової частини ринкової економіки. Його наявність повністю відповідає міжнародній практиці формування системи законодавства в цій сфері.

Попри це здійснення ефективного регулювання в даній галузі АПК буде можливим лише при повному врахуванні принципових особливостей органічного сільського господарства, а також використання міжнародно-



го досвіду державної політики у процесі становлення та розвитку даного інноваційного напрямку розвитку сільського господарства.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Постанова Верховної Ради України «Про прийняття за основу проекту Закону України про органічне виробництво»: від 25.05.2007 р., № 1089-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1089-16&p=1266866157267090>.

2. Артиш В. І. Управлінські аспекти розвитку виробництва екологічно чистої продукції в сільському господарстві України / В. І. Артиш // Наук. вісник Нац. аграрного університету. - 2006. - № 102. - С. 242-247.

3. Лукьянова А. Н. Экологическое сельское хозяйство: актуальные проблемы развития / А. Н. Лукьянова // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. - 2003. - № 21 (214).

4. Романко С. Правове забезпечення перетворення сільського господарства України на екологічно безпечне / С. Романко // Юридична Україна. - 2006. - № 7. - С. 65-71.

5. Рудницька О. В. Маркетингова діяльність сільськогосподарських підприємств на ринку органічної агропродовольчої продукції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: 08.00.04 / О. В. Рудницька; Нац. аграрний ун-т. - К., 2007. - 19 с.

6. Helga Willer. The world of organic agriculture: statistics & emerging trends 2008 / Helga Willer, Minou Youssefi-Menzler, Neil Sorensen; International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM) Bonn, Germany and Research Institute of Organic Agriculture (FiBL), Frick, Switzerland, 2008

7. Kirchmann Holger. Organic Crop Production: Ambitions and Limitations / Springer, 2009. – 244 p.

8. Bavec Franc. Organic production and use of alternative crops / RC Press, 2007. – 241 с.

*Берлач Н. А. Вдосконалення спеціальної нормативно-правової бази – пріоритетний чинник розвитку органічного сільського господарства в Україні / Н. А. Берлач // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 19–23 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10bnagvu.pdf>*

Обґрунтована необхідність прийняття спеціального нормативно-правового акту як головної передумови стабільного та ефективного розвитку органічного сільського господарства. Наведено перелік змін та доповнень, які необхідно внести до вже існуючого Проекту Закону з метою найбільш ефективного регулювання даного кола суспільних відносин.

\*\*\*

*Берлач Н.А. Усовершенствование специальной нормативно-правовой базы - приоритетный фактор развития органического сельского хозяйства в Украине*

Обоснована необходимость принятия специального нормативно-правового акта как главной предпосылки стабильного и эффективного развития органического сельского хозяйства. Приведен перечень изменений и дополнений, которые необходимо внести в уже существующий Проект Закона с целью наиболее эффективного регулирования данного круга общественных отношений.

\*\*\*

*Berlach N.A. Improvement of Special Is Standard-Legal Base - The Priority Factor of Development of Organic Agriculture in Ukraine*

The need for special legal act as the main prerequisites for sustainable and effective development of organic agriculture is proved. There are a list of changes and additions to be made to existing Draft Law to establish effective regulation of this range of public relations.