

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОРГАНІЧНЕ ВИРОБНИЦТВО

Романко С. М., к. ю. н., доцент
Юридичний інститут Прикарпатського національного
університету імені Василя Стефаника

У світі спостерігається стійка тенденція до зростання попиту на якісні та безпечні продукти харчування, а особливої популярності останнім часом набувають так звані органічні продукти. За оцінками Міжнародної федерації органічного землеробства, світовий ринок споживання органічних продуктів складає близько 51 млрд доларів

США та має стійку тенденцію до подальшого зростання. За даними статистичної агенції ЄС на 2008 рік, за минулі роки спостерігалось значне зростання темпів органічного виробництва у Болгарії, Чехії, Польщі та Литві в середньому на 50-100%, незважаючи на рецесію [1]. Дані процеси також відмічаються і в Україні, де все більше як малих, так і великих сільськогосподарських виробників проявляють зацікавленість у вирощуванні саме органічної продукції. Таких господарств, які ведуть сертифіковане органічне виробництво в Україні, налічується 121 (2014). Вони забезпечують усього 2% від загального обсягу продукції [2]. Повільний розвиток органічного виробництва в нашій країні пов'язаний із високими фінансовими витратами при переході на цю форму господарювання. Лише сертифікація потребує значних коштів – приблизно 30 тис. грн (залежно від виду продукції, площі, обсягу).

Загалом аграрний сектор України посідає важливе місце в економіці України. Ним виробляється 18 % ВВП, у ньому зайнято 25 % працюючого населення держави, тому актуальність впровадження органічних вимог до виробництва сільськогосподарської продукції та вихід на нові ринки збуту такої продукції не тільки дозволить створити передумови для забезпечення власної продовольчої безпеки Української держави, а й сприятливі умови відродження аграрного сектора економіки України.

Для з'ясування суті та ролі органічного виробництва слід окремо зупинитись на понятті якості та безпеки сільськогосподарської продукції. Екологічна безпека сільськогосподарської продукції є одним із видів екологічної безпеки та одним з напрямів забезпечення глобальної та національної продовольчої безпеки. Її також можна характеризувати як стан суспільних відносин у сфері виробництва, переробки, реалізації сільськогосподарської продукції, при якому необхідно забезпечувати право споживача на екологічно безпечну сільськогосподарську продукцію та на безпечне навколишнє середовище, що досягається шляхом встановлення в чинному законодавстві вимог про раціональне природокористування у сфері сільськогосподарського виробництва, про заходи забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції та створення системи спеціально уповноважених органів державної влади для контролю за реалізацією вимог законодавства.

Забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції пов'язано із значними екологічними ризиками не тільки у цій сфері, але й у тих видах діяльності, які безпосередньо впливають на ведення сільськогосподарського виробництва. Безпека

сільськогосподарської продукції нерозривно пов'язана із її якістю. Якість продукції в науковій літературі та нормативно-правових актах визначається по-різному. Слід зазначити, що взагалі за підрахунками вчених радянського періоду існувало близько 300 тлумачень якості продукції, якими ця проблема не вичерпується. Якщо проаналізувати основні з них, отримаємо такі визначення якості продукції:

1. Сукупність споживчих властивостей продукції, що зумовлює її придатність для задоволення певних потреб відповідно до її призначення.

2. Ступінь відповідності властивостей продукції комплексу і рівню вимог, встановлених державними, галузевими, республіканськими стандартами, технічними умовами, зразками, а також підвищеними у порівнянні з ними вимогами договору.

3. Сукупність споживчих і виробничих якостей продукції, їх кількісна характеристика, яка може бути виражена в різних одиницях, для сільськогосподарської продукції – головним чином у відсотках, наприклад, вмісту білку, радонуклідів, пестицидів, гербіцидів. Щоправда, не всі науковці погоджувались із розподілом якостей продукції на споживчі і виробничі. Проте на даний час доцільність такого розподілу не викликає заперечень, зокрема знаходить відображення у визначенні якості сільськогосподарської продукції А.П. Гетьманом, В.З. Янчуком.

4. Інтегральний показник, який характеризує здатність продукту, його властивості задовольняти певні потреби.

5. Категорія, яка, крім економічного, має і правовий зміст, що полягає в обов'язковому виконанні нормативно закріплених вимог до якості продукції.

6. Категорія, показники якої діляться на кілька груп: призначення; надійність; довговічність і технологічність; естетичні показники; ергономічні показники; стандартизація та уніфікація; екологічна безпека.

7. Ступінь досконалості властивостей та характерних рис продукту, які здатні задовольнити потреби (вимоги) та побажання тих, хто споживає або використовує цей продукт. Тому якість сільськогосподарської продукції розглядалась і розглядається швидше як техніко-економічна категорія без врахування еколого-правових вимог.

У юридичній літературі та чинному законодавстві України відсутнє визначення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції. Проте в п.1 ст.1 Закону України «Про захист прав споживачів» дається загальне визначення безпеки продукції як відсутності будь-якого ризику для життя, здоров'я, майна споживача і

навколишнього природного середовища при звичайних умовах використання, зберігання, транспортування, виготовлення і утилізації продукції. Окремі вчені, зокрема В. Шкаберін, не розмежовують поняття «безпеки» та «безпечності» сільськогосподарської продукції, використовуючи то одне, то інше в єдиному контексті, що не зовсім коректно, оскільки екологічна безпека сільськогосподарської продукції є одним із видів екологічної безпеки та включає такі показники, як безпечність, екологічна чистота і якість продукції. В свою чергу, безпечність продукції є одним із показників якості сільськогосподарської продукції.

На думку Р.С. Ярандайкіна, поняття якості сільськогосподарської продукції визначається такими показниками, як екологічна безпека та екологічна чистота продукції. Причому вчений розмежовує екологічну безпеку та чистоту сільськогосподарської продукції за рядом ознак. На нашу думку, з цим твердженням слід погодитись у тій частині, яка пропонує розділяти екологічно безпечну і екологічно чисту продукцію, але щодо критеріїв такого поділу є певні зауваження. І екологічно чиста, і екологічно безпечна продукція повинні відповідати медико-біологічним нормативам, ветеринарним та санітарним вимогам, стандартам та технічним регламентам у цій сфері, а також не шкодити життю та здоров'ю людини, в тому числі не спричиняти канцерогенних, мутагенних та інших негативних змін у функціонуванні людського організму. Крім того, здатність екологічно чистої продукції зміцнювати організм людини як критерій її екологічної чистоти викликає певні сумніви, адже терміни «екологічно чиста» та «лікувальна» продукція не є синонімами і не можуть вживатись у такому розумінні без позитивних науково-медичних досліджень у цій сфері. Наприклад, В.І. Смоляр вважає, що можливим є негативний вплив на здоров'я людини не лише забруднювачів харчових продуктів, а й змінених характеристик самих продуктів харчування. Йдеться про здатність рослинних культур, зернових та овочевих навіть в екологічно нешкідливих умовах їх виробництва накопичувати токсини, які можуть викликати специфічні отруєння – харчові токсикози. Тому основним критерієм поділу сільськогосподарської продукції на екологічно чисту та екологічно безпечну доцільно вважати процес виробництва такої продукції: екологічно безпечна продукція може містити гранично допустимі концентрації шкідливих речовин, отже, при її виробництві можуть застосовуватись пестициди, агрохімікати, засоби захисту рослин, а виробництво екологічно чистої продукції повинно базуватись на технологіях органічного землеробства у спеціально підготовлених умовах, при створенні спеціальних зон, віддалених від промислових

підприємств, у екологічно благополучних, радіаційно незабруднених районах, без застосування досягнень генної інженерії.

Органічне виробництво – це цілісна система господарювання та виробництва харчових продуктів, яка поєднує в собі найкращі практики з огляду на збереження довкілля, рівень біологічного розмаїття, збереження природних ресурсів, застосування високих стандартів належного утримання (добробуту) тварин та метод виробництва, який відповідає певним вимогам до продуктів, виготовлених з використанням речовин та процесів природного походження [3]. У статті 1 Закону України "Про органічне виробництво", прийнятого 21 квітня 2011 року та згодом скасованого, органічне виробництво було визначено як цілісна система господарювання та виробництва харчових продуктів та для використання на нехарчові цілі, метою якої є отримання органічної продукції на всіх її стадіях виробництва, і враховує вимоги щодо вирощування, виробництва, переробки, сертифікації, маркування, перевезення, зберігання та реалізації органічної продукції та спрямоване на покращення основних показників стану здоров'я населення, охорони довкілля, забезпечення раціонального використання і відтворення ґрунтів та інших природних ресурсів. У визначенні перелічені всі ланки харчового ланцюга, що повною мірою відображає принцип простежуваності походження продукції, який в загальному присутній і в нормах Закону України "Про безпечність та якість харчових продуктів".

На даний час Закон України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» від 03.09.2013 року визначає виробництво органічної продукції (сировини) як виробничу діяльність фізичних або юридичних осіб (у тому числі з вирощування та переробки), де під час такого виробництва виключається застосування хімічних добрив, пестицидів, генетично модифікованих організмів (ГМО), консервантів тощо, та на всіх етапах виробництва (вирощування, переробки) застосовуються методи, принципи та правила, визначені цим Законом для отримання натуральної (екологічно чистої) продукції, а також збереження та відновлення природних ресурсів.

22 липня 2014 р. Верховна Рада України прийняла законопроект № 4179а "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів". Даний закон має на меті гармонізацію законодавства України із законодавством ЄС у сфері безпечності та якості харчових продуктів, забезпечення високого рівня захисту здоров'я людей та інтересів споживачів, а також створення прозорих умов ведення господарської діяльності, підвищення конкурентоспроможності вітчизняних харчових продуктів та зменшення їх ціни.

Закон передбачає уточнення термінології, видів правопорушень та адекватності міри покарання, створення єдиного контролюючого органу в сфері безпечності харчових продуктів, скасування дозвільних документів та процедур, які відсутні в ЄС, запровадження європейських принципів регулювання ГМО, зокрема, в частині реєстрації джерел ГМО, а не продуктів, вироблених з них. Даний документ передбачає введення в Україні європейської моделі системи гарантування безпеки і якості продуктів харчування, що базується на процедурах НАССР (Hazard Analysis and Critical Control Points).

Законом також передбачено створення єдиного контролюючого органу в сфері безпеки харчових продуктів, скасування дозвільних документів і процедур, які відсутні в ЄС, впровадження європейських принципів регулювання ГМО, зокрема в частині реєстрації ГМО-джерел, а не продуктів, вироблених з них. Також прийнято в першому читанні законопроекти № 4986-1 "Про державний контроль, який здійснюється з метою перевірки відповідності законодавства щодо безпеки та якості харчових продуктів та кормів, здоров'я та благополуччя тварин" та №4055а "Про побічні продукти тваринного походження, не призначених для споживання людиною". Без прийняття цих законів більша частина українського харчового експорту залишається "нев'їзною" до ЄС. Так, зараз українські виробники можуть експортувати в ЄС лише мед, м'ясо птиці (насамперед – курятина та індичка), рибопродукти, а також сухе молоко (непридатне для вживання людиною).

Нині у законодавстві України відсутні норми щодо економіко-правового стимулювання розвитку ринку органічної продукції. Проблема побудови та функціонування такого злагодженого механізму в науковій літературі не розглядалась та чинним законодавством передбачена тільки епізодично і потребує детальної розробки та має ґрунтуватись на осмисленні та аналізі наукових праць відомих вчених сучасності – В.І. Андрейцева, Г.І. Т.Г. Ковальчук, В.В. Костицького, С.В. Кузнецової, Н.Р. Малишевої, В.Л. Мунтяна, В.І. Семчика, А.П. Стагівки, Н.І. Титової, М.О. Фролова, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги, В.В. Янчука, В.З. Янчука та інших науковців.

У структурі зазначеного механізму виділено чотири підсистеми (сторони):

1. Організаційно-правову сторону – сукупність нормативно-правових приписів у сфері забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції. Для детальної характеристики усі приписи чинного законодавства України у досліджуваній сфері проаналізовано за 7-ма групами.

2. Інституційну сторону – сукупність правозастосовних функцій органів державної влади та місцевого самоврядування у забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції. В результаті аналізу повноважень органів управління у досліджуваній сфері сформульовано їх систему та особливості функціонування.

3. Функціональну сторону – сукупність усіх передбачених чинним законодавством заходів, які реалізуються органами державної влади та виробниками (продавцями) сільськогосподарської продукції для забезпечення її екологічної безпеки. Маються на увазі як прямі (превентивні фітосанітарні, ветеринарно-санітарні, санітарно-епідеміологічні заходи, переробка, знищення чи утилізація небезпечної продукції та заходи примусового впливу на порушників закріплених в чинному законодавстві вимог екологічної безпеки сільськогосподарської продукції), так і непрямі заходи в цій сфері (раціональне використання та охорона земель сільськогосподарського призначення та ґрунтів, забезпечення екологічної безпеки в процесі поводження з небезпечними хімічними речовинами, пестицидами і агрохімікатами, забезпечення ядерної, радіаційної та біологічної безпеки).

4. Економічну сторону – сукупність економіко-правових регуляторів для стимулювання виробництва екологічно безпечної сільськогосподарської продукції, яка включає механізм фінансування заходів у цій сфері та власне функцію стимулювання виробника. Варто зауважити, що економічних заходів, зазначених у розділі X Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», недостатньо для належного функціонування економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції, тому доцільно передбачити в законодавстві умови економічного заохочення виробників екологічно безпечної та органічної сільськогосподарської продукції.

Варто зазначити, що крім названих законів, виробництво екологічно безпечної продукції регулюється численними розрізненими нормами різних галузей законодавства. На думку окремих авторів, нормативно-правове регулювання забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції здійснюється у двох основних напрямках – щодо процесу виробництва сільськогосподарської продукції та при її реалізації. Це, без сумніву, так. Але крім того, можна визначити інші напрями нормативно-правового регулювання екологічної безпеки сільськогосподарської продукції та класифікувати нормативно-правові приписи чинного законодавства України у цій сфері таким чином:

1. Приписи, які визначають загальні засади механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції.

2. Приписи, які регламентують безпеку та якість харчових продуктів та сільськогосподарської продукції у тій частині, у якій вона є продуктом харчування або сировиною для його виробництва, а також приписи, які регулюють безпеку та якість окремих груп сільськогосподарської продукції.

3. Приписи, які визначають порядок та спосіб впорядкування та гармонізації національного законодавства про забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції із аналогічним міжнародним законодавством,

4. Приписи, які регламентують правовий статус виробника сільськогосподарської продукції та його взаємовідносини зі споживачами такої продукції.

5. Приписи, які регулюють діяльність державних органів у сфері забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції.

6. Приписи, які визначають систему непрямих заходів забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції, пов'язану із вимогами раціонального природокористування:

6.1. Приписи, що регулюють правову охорону ґрунтів та земель сільськогосподарського призначення та інших природних ресурсів, що використовуються при сільськогосподарському виробництві.

6.2. Приписи, що регламентують поведження з відходами, пестицидами і агрохімікатами та іншими небезпечними речовинами.

6.3. Приписи, що визначають забезпечення ядерної та радіаційної безпеки в межах її впливу на сільськогосподарське виробництво.

6.4. Приписи, що визначають забезпечення біологічної безпеки в межах її впливу на сільськогосподарське виробництво.

7. Приписи, які визначають систему прямих заходів забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції:

7.1. Приписи, які регламентують здійснення превентивних ветеринарних, санітарних і фітосанітарних заходів.

7.2. Приписи, які визначають здійснення економічно-стимулюючих заходів у тваринництві та рослинництві.

7.3. Приписи, які регламентують порядок поведження з небезпечною сільськогосподарською продукцією.

7.4. Приписи, які регламентують здійснення заходів примусового впливу до порушників.

Вперше необхідність уніфікації окремих норм щодо екологічно безпечного (органічного) виробництва і його нормативно-правового закріплення в Україні запропонував професор А.М. Статівка у вигляді пропозицій розробки Постанови КМУ „Про концепцію розвитку

екологічного аграрного виробництва” або Закону України „Про екологічне сільське господарство в окремих регіонах (районах) України”. На нашу думку, Україні як країні із переважаючою часткою аграрного сектора економіки необхідна Довгострокова програма впровадження технологій ведення екологічно безпечного (органічного) сільського господарства.

Варто підсумувати, що в цілому формування законодавства щодо органічного виробництва варто оцінити позитивно, бо покладено початок офіційного врегулювання питань, пов’язаних із веденням органічного виробництва. Проте на реалізацію положень цього законодавства може негативно вплинути відсутність фінансової підтримки держави, особливо на початковому етапі впровадження та популяризації органічного господарства в Україні.

Література

1. Pavol Stracansky // Organic Farming Blossoms. - Режим доступу: <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=50882>
2. Швейцарці допомагають сертифікувати українську продукцію // Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content>.
3. Директива ЄС № 834/2007 від 28 червня 2007 р. // Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ>.
4. Романко С.М. Економіко-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції. Монографія / С. М. Романко. – Івано-Франківськ, 2011. – Ліля-НВ. – 226 с.