

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ОРГАНІЧНОГО СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ ТА ЄС

О.В. ГАФУРОВА, доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри аграрного, земельного та екологічного права
імені академіка В.З. Янчука,
Національний університет біоресурсів і природокористування України,
E-mail: gafurova.olena@gmail.com

С.І. МАРЧЕНКО, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри земельного та аграрного права,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
E-mail: marchenko_svet@ukr.net

Анотація. У статті досліджуються правові засади державної підтримки органічного сільськогосподарського виробництва за законодавством України та ЄС. На підставі аналізу законодавства ЄС виділено правові підстави та порядок надання державної підтримки суб'єктам, які здійснюють діяльність у сфері органічного землеробства.

Аналіз національного аграрного законодавства засвідчив, що в законодавстві України про державну підтримку сільського господарства не враховано значення та особливості органічного сільськогосподарського виробництва.

Зроблено висновок про необхідність адаптації законодавства України про державну підтримку органічного сільськогосподарського виробництва до законодавства ЄС та забезпечення гарантій пріоритетного доступу виробників органічної сільськогосподарської продукції до заходів державної підтримки.

Ключові слова: державна підтримка сільського господарства, законодавство ЄС, органічне землеробство, органічне сільськогосподарське виробництво, виробники органічної сільськогосподарської продукції, практикуючий фермер, фермерське господарство, особисте селянське господарство.

Актуальність.

Реалізація Україною Цілей Сталого Розвитку до 2030 р., схвалених 25 вересня 2015 р. 193-ма державами-членами Організації Об'єднаних Націй на саміті зі сталого розвитку в Нью-Йорку, які

були адаптовані для України, вимагає переосмислення існуючих підходів до правового регулювання відносин в агросфері України задля подолання проблеми голоду, гарантування продовольчої безпеки, поліпшення якості харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства та сільських територій.

Серед способів реалізації стратегії сталого розвитку у сільському господарстві особливої уваги заслуговує розвиток органічного сільськогосподарського виробництва, що передбачає поєднання захисту довкілля, економічного зростання й соціального розвитку як взаємозалежних і взаємодоповнюючих елементів стратегічного розвитку держави, що гарантуватиме населенню високу якість продовольства як важливої складової продовольчої безпеки (Курман, 2018: 237). Органічне сільськогосподарське виробництво останнім часом в Україні набуває все більшого поширення. Так, на початку 2017 р. Україна займала 11-те місце в Європі та 20-те місце у світі за площею сільськогосподарських угідь, сертифікованих як органічні. Якщо порівнювати цей показник з показником 5 років тому, він збільшився на 54 % і на сьогодні площа сільськогосподарських угідь, сертифікованих як органічні, складає 421 500 га (Не контрольовані: органічну продукцію..., 2018). Разом з тим, якщо порівнювати ці показники з сусідньою Польщею, то остання має значну перевагу над Україною. Як зазначається в спеціальній літературі (Артиш, 2018: 183), якщо в Україні загальна площа сертифікованих екологічних земель в період з 2006 по 2016 рр. зросла в 1,7 рази, то в Польщі з 2004 по 2014 рр. – у 12 разів.

Такі темпи зростання органічного сільськогосподарського виробництва в Польщі пояснюються членством країни в ЄС та пріоритетами державної аграрної політики, відповідно до яких така модель розвитку сільського господарства покладена в основу інноваційного розвитку сільського господарства Польщі, що передбачає державну підтримку виробників ор-

ганічної сільськогосподарської продукції. З огляду на це, актуальним є дослідження правового регулювання державної підтримки органічного сільськогосподарського виробництва за законодавством України та ЄС, адже адаптація аграрного законодавства є невід'ємною складовою подальшого правового розвитку вітчизняної правової системи з огляду на необхідність виконання одного із геополітичних завдань України – вступу до Європейського Союзу (Сюйва, 2018: 173).

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Окремим аспектам правового регулювання державної підтримки органічного сільськогосподарського виробництва присвячені наукові праці таких юристів-аграрників, як Х.А. Григор'єва, В.М. Корнієнко, С.І. Марченко, А.М. Статівка, В.Ю. Уркевич та інших.

Мета статті полягає у дослідженні проблем правового регулювання державної підтримки органічного сільськогосподарського виробництва за законодавством України та ЄС.

Результати.

Регламентом Європейського Парламенту і Ради від 17 грудня 2013 р. № 1305/2013 щодо підтримки сільського розвитку Європейським сільськогосподарським фондом сільського розвитку (ЄСФСР) та скасування Регламенту Ради № 1698/2005 («Regulation (EU) on support of rural development...», 2013) (далі – Регламент (ЄС) № 1305/2013) передбачена необхідність підтримки органічного землеробства. Допомога на здійснення такої діяльності надається щорічно

та компенсує бенефіціарам всі або частину додаткових витрат та недоотриманих доходів (п. 4. ст. 29). Її розмір коливається у межах 450–900 євро за га земель сільськогосподарського призначення (Додаток 2 вищевказаного Регламенту).

Щорічні платежі із вищезазначеного фонду можуть отримувати фермери або група фермерів, які добровільно беруть на себе зобов'язання перейти або підтримувати практику та методи органічного землеробства, які визначені у Регламенті Ради (ЄС) № 834/2007 від 28 червня 2007 р. про органічне виробництво та маркування органічної продукції та скасування Регламенту (ЄС) № 2092/91 («Council Regulation on organic production...», 2007). Вони можуть скористатися і підтримкою в рамках системи якості для сільськогосподарської продукції та продуктів харчування, яка надається за двома напрямками: підтримка нових учасників схем якості (п. 1 ст. 16 Регламенту (ЄС) № 1305/2013); підтримка проведення інформаційно-рекламної діяльності групами сільськогосподарських виробників (п. 2 ст. 16 вказаного Регламенту). Більше того, фермери, які здійснюють виробництво органічної продукції, мають право на оплату сільськогосподарської практики, що сприяє покращенню клімату і навколишнього середовища (т. з. зелені виплати) (ст. ст. 38 і 43 Регламенту Європейського Парламенту та Ради від 17 грудня 2013 р. про встановлення правил прямої виплати фермерам за програмами підтримки в рамках спільної аграрної політики та скасування Регламенту Ради (ЄС) № 637/2008 та Регламенту Ради (ЄС) № 73/2009) («Regulation (EU) establish in g rules for direct payments...», 2013) (далі – Регламент (ЄС) № 1307/2013).

Право на таку підтримку мають лише практикуючі фермери у значенні ст. 9 Регламенту (ЄС) № 1307/2013. При чому, передбачається, що прямі виплати не повинні надаватися фізичним або юридичним особам або групам фізичних або юридичних осіб, які не здійснюють мінімальну діяльність, що визначається кожною країною самостійно, і яку повинен здійснювати власник на території, придатній для випасу худоби або вирощування зернових культур. Нею не може бути обслуговування аеропортів, залізничних перевезень, гідротехнічних споруд, нерухомості, використання територій для спорту чи з рекреаційною метою. Однак такі особи розглядаються як практикуючі фермери, якщо відповідають принаймні одній з наступних вимог і надають підтвердження: що річний обсяг прямих платежів становить мінімум 5 % від загального обсягу надходжень, отриманих від несільськогосподарської діяльності в останньому фінансовому році, за який наявні документи; що їхня сільськогосподарська діяльність не є мінімальною; що їхньою головною діяльністю або предметом діяльності є ведення сільського господарства. Тобто, законодавством ЄС встановлені доволі чіткі вимоги як до виробників органічної сільськогосподарської продукції, порядку здійснення діяльності у цій сфері, так і конкретні заходи, спрямовані на її розвиток та підтримку суб'єктів господарювання, які забезпечують населення європейських країн такою продукцією.

Не дивлячись на те, що в українській аграрно-правовій науці проблема забезпечення державною підтримкою виробників органічної продукції неодноразово піднімалася (Григор'єва, 2017: 44–47; Марченко, 2017: 164–167, Статівка, Корнієнко,

2017: 214; Уркевич, 2015: 75–77 та інші), на законодавчому рівні вона залишається не вирішеною.

Законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. встановлено необхідність створення умов для широкого впровадження екологічно орієнтованих та органічних технологій ведення сільського господарства та двократного збільшення площ їх використання у 2020 р. до базового рівня. Одним з основних законодавчих актів, що спрямований на реалізацію зазначеного завдання, має стати Закон України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» від 10 липня 2018 р. № 2496, який визначає правові та економічні основи вказаної діяльності.

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» 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. Тобто, державна підтримка органічного сільськогосподарського виробництва здійснюється в межах загальнодержавних та регіональних програм державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників. Відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 15 травня 1992 р. нові програми соціально-економічного розвитку України не можуть бути прийняті без урахування пріоритетності розвитку села.

Основи державної політики у бюджетній, кредитній, цінovій, регуляторній та інших сферах державного управління щодо стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції та розвитку аграрного ринку, а також забезпечення продовольчої безпеки населення встановлюються в Законі України від 24 червня 2004 р. «Про державну підтримку сільського господарства України», проте в ньому навіть не згадується про необхідність забезпечення державної підтримки виробництва органічної сільськогосподарської продукції в Україні. Не планується вжиття подібних заходів і Концепцією розвитку сільських територій, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р. № 995-р. Тобто, виробники органічної сільськогосподарської підтримки можуть претендувати лише на заходи державної підтримки, які передбачені аграрним законодавством для всіх сільськогосподарських товаровиробників. Такий підхід ставить виробників органічної сільськогосподарської продукції у не вигідне становище в конкуренції, що суперечить принципу рівності та принципам захисту економічної конкуренції. Адже умови господарювання таких виробників є складнішими, а витрати – значно вищими, що свідчить про несприятливі та дискримінаційні умови їх діяльності порівняно з виробниками продукції, які ведуть традиційне сільськогосподарське виробництво. Так, за оцінками фахівців такі підвищені витрати зумовлені заборонаю використання будь-яких хімічних і синтетичних препаратів, стимуляторів росту тощо. При цьому необхідно враховувати невідворотне зменшення урожайності на землях органічних господарств у порівнянні з традицій-

ними інтенсивними технологіями, чималі витрати на органічні добрива, екотехнології та більш високий ступінь використання ручної праці (Музиченко, 2007).

З поміж 550 бюджетних програм, фінансування яких передбачено Законом України «Про Державний бюджет на 2019 рік» від 23 листопада 2018 р. №2629-VIII, лише 5 стосуються підтримки АПК України (2801030 «Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі шляхом здешевлення кредитів»; 2801540 «Державна підтримка галузі тваринництва»; 2801580 «Фінансова підтримка сільгосптоваровиробників»; 2801230 «Фінансова підтримка розвитку фермерських господарств»; 2801350 «Державна підтримка розвитку хмелярства, закладення молодих садів, виноградників та ягідників і нагляд за ними»). Водночас, лише в одній програмі передбачено державну підтримку органічного сільськогосподарського виробництва. На сьогоднішній день, лише фермерські господарства можуть скористатися фінансовою підтримкою, яка надається через Український державний фонд підтримки фермерських господарств, на конкурсних засадах на поворотній основі. Її розмір не повинен перевищувати 500 тис. гривень. Вона надається строком до п'яти років для проведення оцінки відповідності виробництва органічної продукції (сировини) (п. 6 Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки фермерським господарствам, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 р. № 1102). Таким чином, порівняння умов, в яких здійснюють виробництво органічної сільськогосподарської продукції українські фермери, а також інші дрібні сільськогосподарські товарови-

робники та фермери ЄС, дає підстави стверджувати, що розвиток органічного землеробства не є пріоритетним для України.

Висновки і перспективи.

Враховуючи суспільне значення такої діяльності, її роль у забезпеченні продовольчої безпеки країни, а також рівень фінансової підтримки фермерських господарств ЄС, які займаються виробництвом органічної продукції, вбачається за необхідне на законодавчому рівні передбачити заходи державної фінансової підтримки вказаної діяльності в Україні та забезпечити виробникам такої продукції (особливо фермерським та особистим селянським господарствам) пріоритетний доступ до неї.

Список використаних джерел

1. Курман Т.В. Сталий розвиток сільськогосподарського виробництва: проблеми правового забезпечення: монографія. Харків: Юрайт, 2018. 376 с.
2. Не контрольовані: органічну продукцію в Україні ніхто не перевіряє. URL: <http://news.agro-center.com.ua/eco-farming/ne-kontrolovani-organichnu-produkciju-v-ukraini-nihto-ne-perevirjaie.html#XB1iTFUzaM9>
3. Артиш В.І. Досвід Польщі щодо органічного виробництва та перспективи його розвитку в Україні. Науковий вісник НУБіП України. Серія: Економіка, аграрний менеджмент, бізнес. № 284, 2018. С. 182–189.
4. Сюйва І.С. Окремі питання адаптації національного законодавства в сфері використання лісових ресурсів у сільському господарстві до законодавства Європейського Союзу. Актуальні питання розвитку юридичної науки та практик: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (18 травня 2018 р.). Київ, 2018. С. 173–175.

5. Григор'єва Х.А. Комплексна державна підтримка органічного сільського господарства: пропозиції щодо законодавчого запровадження. Правові засади ведення органічного землеробства: збірник матеріалів міжн. наук.-практ. конф. (29–30 верес. 2017 р.). За ред. М.В. Шульги. Харків: Доміно, 2017. С. 44–47.
6. Марченко С.І. Правові питання державної підтримки органічного сільськогосподарського виробництва. Правові засади ведення органічного землеробства. збірник матеріалів міжн. наук.-практ. конф. (29–30 верес. 2017 р.). За ред. М.В. Шульги. Харків: Доміно, 2017. С. 164–167.
7. Статівка А.М., Корнієнко В.М. Щодо удосконалення аграрного законодавства у сфері органічного виробництва сільськогосподарської продукції. Правові засади ведення органічного землеробства. збірник матеріалів міжн. наук.-практ. конф. (29–30 верес. 2017 р.). За ред. М.В. Шульги. Харків: Доміно, 2017. С. 211–214.
8. Уркевич В.Ю. Органічне сільськогосподарське виробництво: правові питання розвитку в аспекті євроінтеграції України. Сучасні тенденції та перспективи розвитку аграрного, земельного та екологічного права: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (22–23 травня 2015 р.), присвячена 90-річчю від народження академіка В.З. Янчука. Київ, 2015. С. 75–77.
9. Council Regulation (EC) No 834/2007 of 28 June 2007 on organic production and labelling of organic products and repealing Regulation (EEC) No 2092/91. URL: <http://eur-lex.europa.eu/>
10. Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 december 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005. URL: <http://eur-lex.europa.eu/>
11. Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009. URL: <http://eur-lex.europa.eu/>
12. Музыченко О. МинаПК потянуло на органику. Коментарии. 2007. №2 (19). 19 января.

References

1. Kurman, T.V. (2018). Stalyi rozvytok silskohospodarskoho vyrobnytstva: problemy pravovoho zabezpechennia [Sustainable development of agricultural production: problems of legal support]. Kharkiv: Yurait, 376 (in Ukrainian).
2. Ne kontrolovani: orhanichnu produktsiiu v Ukraini nikhto ne pereviriaie [Not controlled: nobody checks organic produce in Ukraine]. Available at: <http://news.agro-center.com.ua> (in Ukrainian).
3. Artysh, V.I. (2018). Dosvid Polshchi shchodo orhanichnoho vyrobnytstva ta perspektyvy yoho rozvytku v Ukraini [Poland's experience with organic production and its prospects in Ukraine]. Naukovyi visnyk NUBiP Ukrainy. Serii: Ekonomika, ahraryi menedzhment, biznes, 284: 182–189 (in Ukrainian).
4. Siuiva, I.S. (2018). Okremi pytannia adaptatsii natsionalnoho zakonodavstva v sferi vykorystannia lisovykh resursiv u silskomu hospodarstvi do zakonodavstva Yevropeiskoho Soiuzu [Separate issues of adaptation of national legislation in the field of use of forest resources in agriculture to the legislation of the European Union]. Aktualni pytannia rozvytku yurydychnoi nauky ta praktyk (18.05.2018). Kyiv, 173–175 (in Ukrainian).
5. Hryhorieva, Kh.A. (2017). Kompleksna derzhavna pidtrymka orhanichnoho silskoho hospodarstva: propozytsii shchodo zakonodavchoho zaprovadzhennia [Comprehensive state support for organic agriculture:

- legislative proposals]. *Pravovi zasady vedennia orhanichnoho zemlerobstva* (29–30.09.2017). Za red. M.V., Shulhy. Kharkiv: Domino, 44–47 (in Ukrainian).
6. Marchenko, S.I. (2017). *Pravovi pytannia derzhavnoi pidtrymky orhanichnoho silskohospodarskoho vyrobnytstva* [Legal issues of state support for organic agricultural production]. *Pravovi zasady vedennia orhanichnoho zemlerobstva* (29–30.09.2017). Za red. M.V., Shulhy. Kharkiv: Domino, 164–167 (in Ukrainian).
 7. Stativka, A.M., Korniienko, V.M. (2017). *Shchodo udoskonalennia ahrarnoho zakonodavstva u sferi orhanichnoho vyrobnytstva silskohospodarskoi produktsii* [On the improvement of agricultural legislation in the field of organic production of agricultural products]. *Pravovi zasady vedennia orhanichnoho zemlerobstva* (29–30.09.2017). Za red. M.V., Shulhy. Kharkiv: Domino, 211–214 (in Ukrainian).
 8. Urkevych, V.Iu. (2015). *Orhanichne silskohospodarske vyrobnytstvo: pravovi pytannia rozvytku v aspekti yevointehratsii Ukrainy* [Organic agricultural production: legal issues of development in the aspect of European integration of Ukraine]. *Suchasni tendentsii ta perspektyvy rozvytku ahrarnoho, zemelnogo ta ekolohichnoho prava* (22–23.05.2015). Kyiv, 75–77 (in Ukrainian).
 9. Council Regulation (EC) No 834/2007 of 28 June 2007 on organic production and labelling of organic products and repealing Regulation (EEC) No 2092/91. Available at: <http://eur-lex.europa.eu>.
 10. Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005. Available at: <http://eur-lex.europa.eu>.
 11. Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009. Available at: <http://eur-lex.europa.eu>.
 12. Muzychenko, O. (2007). *MynAPK potianulo na orhanyku* [Ministry of Agriculture pulled on organic]. *Kommentaryy*, 2 (19) (in Russian).

O.V. Hafurova, S.I. Marchenko (2019). Legal regulation of state support of organic agricultural production according to legislation of Ukraine and the EU. Law. Human. Environment, 10(4):29-35. <https://doi.org/10.31548/law2019.04.004>

Summary. *This article researches the legal bases of state support for organic agricultural production under the legislation of Ukraine and the EU. On the basis of the analysis of the EU legislation, the legal grounds and the procedure for granting state support to entities engaged in organic farming are identified.*

The analysis of the national agricultural legislation showed that the legislation of Ukraine on state support of agriculture did not take into account the importance and features of organic agricultural production.

The conclusion is made about the necessity of adaptation of the legislation of Ukraine on state support of organic agricultural production to the EU legislation and ensuring guarantees of priority access of producers of organic agricultural products to the measures of state support.

Keywords: *state support for agriculture, the EU legislation, organic farming, organic agricultural production, producers of organic agricultural products*