

**ОРГАНІЧНЕ ВИРОБНИЦТВО В УКРАЇНІ ТА ЄС:
ДИНАМІКА НОРМОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ****ORGANIC PRODUCTION IN UKRAINE AND THE EU:
DYNAMICS OF REGULATION****Мовчан Ю.В., к.ю.н., старший науковий співробітник,
експерт з питань законотворчості***Проект ЄС «Підтримка впровадження сільськогосподарської та продовольчої політики»*

Статтю присвячено аналізу нормотворчого процесу у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції в Україні та в Європейському Союзі (далі – ЄС) в контексті оцінки стану адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

За результатами проведеного порівняльно-правового аналізу відповідних норм законодавства України та законодавства ЄС автором виявлено ключові тенденції та динаміку розвитку органічного сектора через призму нормотворчої діяльності та основних законодавчих змін.

Окреслено ключові зміни правового регулювання органічного виробництва та обігу органічної продукції, зважаючи на ухвалення Закону України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції», та охарактеризовано стан імплементації його положень. Автор обґрунтовує можливість настання негативних наслідків для виробників органічної продукції, пов'язаних із затримкою затвердження підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на імплементацію положень зазначеного закону.

У цьому контексті наголошується на необхідності внесення змін до розділу «Прикінцеві положення» XI Закону України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» з метою продовження перехідного періоду для суб'єктів органічного ринку, зважаючи на те, що на момент набуття законом чинності не було затверджено відповідних підзаконних нормативно-правових актів на його виконання, що унеможливило реалізацію ними прав, гарантованих перехідними положеннями цього Закону.

Проаналізовано ключові зміни в законодавстві ЄС, які набудуть чинності 1 січня 2022 року. До таких змін належать: зміна підходу до контролю за виробництвом органічної продукції; нові правила, які полегшать дрібним фермерам перехід на органічне виробництво; нові правила щодо імпорту органічної продукції в ЄС. У контексті цих змін робиться висновок про необхідність перегляду та оновлення законодавства України у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції з метою приведення його у відповідність до законодавства ЄС.

Ключові слова: органічне виробництво, органічна продукція, нормотворчість, законотворчість, адаптація, імплементація, право ЄС.

The article is devoted to the analysis of the law-making process in the field of organic production, circulation and labeling of organic products in Ukraine and in the EU in the context of assessing the state of the Ukrainian legislation approximation to the EU legislation.

According to the results of the comparative legal analysis of the relevant norms of the legislation of Ukraine and the EU legislation, the author revealed the key trends and dynamics of development of the organic sector through the prism of rule-making activities and major legislative changes.

The key changes in the legal regulation of organic production and circulation of organic products in connection with the adoption of the Law of Ukraine "On Basic Principles and Requirements for Organic Production, Circulation and Labeling of Organic Products" are outlined and the state of implementation of its provisions is described. The author substantiates the possibility of negative consequences for producers of organic products associated with the delay in the adoption of bylaws aimed at implementing the provisions of this law.

In this context, the need to amend the section "Final Provisions" XI of the Law of Ukraine "On Basic Principles and Requirements for Organic Production, Circulation and Labeling of Organic Products" in order to extend the transition period for organic market participants in this regard, that at the time of entry into force of the law the relevant bylaws were not adopted for its implementation, which made it impossible for them to exercise the rights guaranteed by the transitional provisions of the law.

The key changes in the EU legislation, which will come into force on January 1, 2022, are analyzed. Such changes include: change in the approach to control over the production of organic products; new rules that will make it easier for small farmers to switch to organic production; new rules on imports of organic products into the EU. In the context of these changes, it is concluded that it is necessary to revise and update the legislation of Ukraine in the field of organic production, circulation and labeling of organic products, in order to bring it into line with EU legislation.

Key words: organic production, organic products, rule-making, law-making, approximation, implementation, EU law.

Напряг органічного виробництва, або «органічного землеробства», як його ще називають, є окремим напрямом сільського господарства, яке належить до пріоритетних сфер адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС). Водночас цей напряг має власну систему правового регулювання, засновану на добровільній сертифікації виробництва. При цьому як в Україні, так і в ЄС, цю сферу суспільних відносин регулюють окремі правові акти, присвячені саме органічному виробництву, маркуванню органічної продукції та її обігу. У цій статті ми проведемо комплексний аналіз правового регулювання органічного виробництва та обігу органічної продукції в Україні та ЄС у контексті адаптації законодавства України в цій сфері.

Перші спроби врегулювати сферу органічного виробництва в Україні було зроблено у 2013 році з ухваленням Закону України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» [1]. Проте за майже 6 років своєї дії цей документ так і не реалізувався на практиці. Вочевидь, ключовими факторами, які унеможлилювали його практичне застосування, стали відсутність дієвого механізму притягнення до відповідальності та сама система контролю у сфері органічного

виробництва. Крім того, закон не повністю відповідав законодавству ЄС у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції та не міг забезпечити належний рівень адаптації в цій сфері і, як наслідок, визнання органічного агровиробництва України таким, що відповідає стандартам ЄС.

Саме тому у 2018 році на заміну зазначеному документу було ухвалено новий Закон України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» (далі – новий закон) [2]. У новому законі було імплементовано ключові положення 3-х актів права ЄС (Регламент (ЄС) № 834/2007[3], Регламент (ЄС) № 889/2008[4] та Регламент (ЄС) № 1235/2008[5]). Так, новий закон запровадив незалежну систему сертифікації саме процесу органічного виробництва (а не продукції), яку здійснюють приватні органи сертифікації.

Делегування функції контролю у сфері органічного виробництва приватним суб'єктам довело свою ефективність, зокрема в практиці держав-членів ЄС. За такої системи зменшується навантаження на державні органи, оскільки вони повинні контролювати невелику кількість приватних органів сертифікації й значно меншу кількість

виробників (причому на вибірковій основі та переважно з метою перевірки ефективності діяльності саме приватних органів сертифікації). До того ж така модель контролю, зокрема у сфері органічного виробництва, знайшла закріплення в Регламенті (ЄС) № 2017/625[6], який є базовим для ЄС стосовно контролю в більшості сфер сільського господарства і який також було імplementовано в новий закон у частині контролю органічного виробництва.

Протягом двох років із дати ухвалення нового закону була проведена масштабна робота з розроблення та затвердження підзаконних актів на його виконання, яка перебуває на фінальній стадії, але темпи нормотворчого процесу все ще повільні, що пов'язано з бюрократичними причинами: змінами складу уряду та змінами профільного міністерства (спочатку ліквідацією Мінагрополітики, а потім його поверненням). Крім того, значно вповільнила нормотворчий процес взаємопов'язаність документів та, відповідно, необхідність дотримання певної послідовності їх ухвалення.

Зазначені проблеми створили затримку з імplementацією нового закону, що може мати негативні наслідки для виробників органічної продукції. Так, розділ XI «Перехідні положення» нового закону був прописаний з урахуванням того, що всі підзаконні акти буде затверджено, а закон буде повністю імplementовано протягом року з дати його офіційного опублікування (2 серпня 2019 року).

Зважаючи на тривалий період розроблення підзаконних актів на виконання нового закону, його перехідні положення втратили свою актуальність та потребують відповідних змін, оскільки суб'єкти господарювання зможуть реалізувати свої права, які їм гарантовано перехідними положеннями. Так, через об'єктивні причини (відсутність акредитованих за законом органів сертифікації та державних реєстрів, що функціонують) виробники органічної продукції не можуть виконати норм нового закону, які вимагають наявності чинного сертифіката, виданого такими органами сертифікації, для виробництва на території України, ввезення на митну територію України та реалізації в її межах органічної продукції. За таких умов виробництво, імпорту та подальша реалізація органічної продукції в Україні стають неможливими, оскільки сьогодні просто відсутні органи сертифікації, які можуть сертифікувати виробництво та обіг такої продукції, а виробники та особи, що реалізують таку продукцію як органічну, порушують вимоги закону.

Очевидно, що створення належних умов для провадження норм на підзаконному рівні – це відповідальність держави, тому зазначені строки мають бути перенесені, щоб і виробники, й органи сертифікації, могли поступово перейти на функціонування органічного ринку за новими правилами.

Одночасно з ухваленням в Україні нового закону в законодавстві ЄС у сфері органічного виробництва почали відбуватися активні зміни та було здійснено його комплексний перегляд.

Так, у 2018 році для заміни Регламентів (ЄС) № 834/2007, № 889/2008 та № 1235/2008 затверджується новий документ – Регламент (ЄС) № 2018/848 [7], яким було внесено низку важливих змін до системи правового регулювання органічного виробництва в ЄС. До таких змін належать: зміна підходу до контролю за виробництвом органічної продукції; нові правила, які полегшать дрібним фермерам перехід на органічне виробництво; нові правила щодо імпорту органічної продукції в ЄС.

У частині контролю робиться фокус на зміцненні довіри споживачів до системи органічного виробництва в ЄС. Запроваджується спеціальна вимога для виробників щодо застосування превентивних заходів на всіх етапах виробництва. Такі заходи мають унеможливити потрапляння до органічної продукції речовин, заборонених в органічному виробництві, на всіх етапах виробництва

та обігу продукції. Також запроваджується проведення «офіційного розслідування», якщо в органічній продукції будуть виявлені залишки пестицидів. У такому разі органічний статус такої продукції призупиняється і предметом розслідування є перевірка всіх превентивних заходів, які вживалися виробником. Якщо за результатами розслідування буде виявлено відсутність уживання превентивних заходів, то такий виробник має нести відповідальність.

Також у законодавстві ЄС відбулася зміна до підходів щодо визнання еквівалентності, фокусуючись на тому, щоб гарантувати, що всі органічні продукти, які продаються в ЄС, відповідають однаковому стандарту. Якщо раніше категорія «еквівалентність» передбачала «здавність відповідати однаковим цілям і принципам через застосування правил, які забезпечують однаковий рівень гарантії відповідності», то з ухваленням Регламенту № 2018/848, вона включає «відповідність однаковим цілям і принципам через застосування правил, які забезпечують однаковий рівень гарантії відповідності». Ідеться про рівнозначність, тобто повну відповідність до законодавства ЄС, а не про максимальне наближення до нього.

Сьогодні більшість органічних виробників сертифіковані приватними органами сертифікації, які працюють в Україні за стандартами ЄС на основі «еквівалентності». Вони можуть маркувати свою продукцію «евролисточком» (логотипом ЄС для органічної продукції) та поставляють таку продукцію на ринок як України, так і ЄС. Однак такі можливості в них зберігатимуться лише до 1 січня 2025 року, оскільки зміниться підхід ЄС до визначення «еквівалентності» стандартів органічного виробництва в частині статусу органів сертифікації (ч. 3 статті 33 Регламенту 834/2007) [8].

Статус еквівалентності для третіх країн (згідно з ч. 2 статті 33 Регламенту 834/2007) зберігатиметься до 31 грудня 2026 року, а з 1 січня 2027 року еквівалентність буде можливою лише на основі торгової угоди, що також вимагатиме повної відповідності системи органічного виробництва цілям, принципам та рівню гарантії відповідності, які діють у ЄС.

Ще одна новела законодавства ЄС включає можливість «групової сертифікації», що дає змогу дрібним фермерам об'єднуватися, виробляти та спільно проходити сертифікацію органічної продукції, однак навряд чи найближчим часом таку модель можна запровадити в Україні.

Також у законодавстві ЄС було розширено види продукції, які можуть маркуватися як органічні. Слід зазначити, що цей аспект в Україні вдалося врегулювати ще на стадії розроблення нового закону, а його сфера дії включає будь-яку сільськогосподарську продукцію, яку визначено як «продукція (товари) рослинного або тваринного походження, що підпадають під визначення груп 1-24 УКТ ЗЕД».

Регламент (ЄС) 2018/848 мав би набути чинності з 1 січня 2021 року, однак ЄС «не встиг» затвердити всі документи, необхідні для повноцінного впровадження нового регламенту. Регламентом (ЄС) № 2020/1693 [9] було відтерміновано дію Регламенту (ЄС) № 2018/848 на один рік – до початку 2022 р.

Таким чином, вже з 1 січня 2022 року (а краще раніше) українське законодавство у сфері органічного виробництва потребуватиме перегляду та оновлення з метою приведення його у відповідність до законодавства ЄС

Висновки. Отже, слід констатувати, що правове регулювання органічного виробництва в Україні і в ЄС перебуває на стадії активних змін. У ЄС було здійснено комплексний перегляд усього вторинного законодавства у сфері органічного виробництва та реалізації органічної продукції, а вже з 1 січня 2022 року почнуть діяти нові підходи в цій сфері.

Україна також перебуває на фінальній стадії затвердження підзаконних нормативно-правових актів, після чого можлива остаточна реалізація норм нового закону.

Очевидно, що про повну його імплементацію можна буде говорити також не раніше 2022 року.

Проведений аналіз дозволяє на прикладі сфери органічного виробництва та обігу органічної продукції вказати на наявність таких проблем у нормотворчій діяльності, що спрямована на адаптацію законодавства України до законодавства ЄС: регуляторного характеру, «перманентної адаптації», формування «національного підходу» до правового регулювання. Проблеми регуляторного характеру включають повільні темпи ухвалення підзаконних нормативно-правових актів через складні бюрократичні процедури, що

спричиняє проблеми в імплементації відповідного закону. Проблеми «перманентної адаптації» до європейського законодавства включають необхідність постійного перегляду вже ухвалених актів, оскільки саме законодавство ЄС динамічно розвивається, тому ми «не встигаємо» за цими темпами законотворення. Проблеми формування власного підходу до окремих аспектів регулювання зумовлені тим, що Україна не є членом ЄС, тому дуже складно (і не завжди доцільно) досягати повної рівнозначності в правовому регулюванні, а також, відповідно, мають бути напрацьовані національні особливості в регулюванні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини : Закон України від 03.09.2013 р. № 425-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014, № 20-21, Ст. 721.
2. Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції : Закон України від 10.07.2018 р. № 2496-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018, № 36, Ст. 275.
3. 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. OJ L 189, 20.7.2007, p. 1–23.
4. Commission Regulation (EC) No 889/2008 of 5 September 2008 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 834/2007 on organic production and labelling of organic products with regard to organic production, labelling and control. OJ L 250, 18.9.2008, p. 1–84.
5. Commission Regulation (EC) No 1235/2008 of 8 December 2008 laying down detailed rules for implementation of Council Regulation (EC) No 834/2007 as regards the arrangements for imports of organic products from third countries. OJ L 334, 12.12.2008, p. 25–52.
6. Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products, amending Regulations (EC) No 999/2001, (EC) No 396/2005, (EC) No 1069/2009, (EC) No 1107/2009, (EU) No 1151/2012, (EU) No 652/2014, (EU) 2016/429 and (EU) 2016/2031 of the European Parliament and of the Council, Council Regulations (EC) No 1/2005 and (EC) No 1099/2009 and Council Directives 98/58/EC, 1999/74/EC, 2007/43/EC, 2008/119/EC and 2008/120/EC, and repealing Regulations (EC) No 854/2004 and (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council, Council Directives 89/608/EEC, 89/662/EEC, 90/425/EEC, 91/496/EEC, 96/23/EC, 96/93/EC and 97/78/EC and Council Decision 92/438/EEC (Official Controls Regulation) Text with EEA relevance. OJ L 95, 7.4.2017, p. 1–142.
7. Regulation (EU) 2018/848 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on organic production and labelling of organic products and repealing Council Regulation (EC) No 834/2007. OJ L 150, 14.6.2018, p. 1–92.
8. Мовчан Ю. Нові тенденції в правовому регулюванні органічного виробництва в Україні та ЄС. URL: <https://blog.liga.net/user/yumovchan/article/38912>
9. Regulation (EU) 2020/1693 of the European Parliament and of the Council of 11 November 2020 amending Regulation (EU) 2018/848 on organic production and labelling of organic products as regards its date of application and certain other dates referred to in that Regulation (Text with EEA relevance). OJ L 381, 13.11.2020, p. 1–3.