

УДК 349.414:631.147(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.04.20>

## ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА ОРГАНІЧНОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ ЯК УМОВА СТАЛОГО РОЗВИТКУ

**Ільків Н.В.,**

кандидат юридичних наук, доцент ,

доцент кафедри господарсько-правових дисциплін

Львівського державного університету внутрішніх справ

ORCID ID: 0000-0002-3182-8391

### **Ільків Н.В. Екологічна безпека органічного землекористування як умова сталого розвитку.**

Стаття присвячена дослідженню змісту правового механізму органічного землекористування в контексті ключових цілей сталого розвитку України та глобальних цілей сталого розвитку до 2030 року. Досліджуються теоретичні та нормативно-правові аспекти забезпечення екологічної безпеки органічного землекористування. Підгрунтям особливої уваги до правового регулювання органічного землекористування слугує ситуація, що склалася у зв'язку зі змінами клімату. Забезпечення умов органічного землекористування визначено як важливе завдання у контексті Європейського зеленого курсу.

Здійснено дослідження поняття «органічне землекористування» як правового інституту, що є складовою частиною органічного виробництва сільськогосподарської продукції. Окреслено нормативно-правові засади органічного землекористування. Визначено, що особливості діяльності зі здійснення органічного землекористування зумовлюють особливості правового режиму земель, які для цього використовуються. Зроблено висновок, що для запобігання й попередження погіршення якісного стану навколишнього середовища, отримуваної продукції та сільськогосподарських земель, що підлягають використанню при органічному землекористуванні, на державному рівні повинна бути розроблена дієва система правових заходів, що закріплюється в актах земельного й екологічного, аграрного й інших галузей національного законодавства. Через реалізацію цих заходів повинна забезпечуватися екологічна безпека загалом сільськогосподарського виробництва, а також виробництва органічної сільськогосподарської продукції. Запропоновано виокремлення земель для органічного землекористування з встановленим особливим правовим режимом, розробка та затвердження критеріїв для оцінки придатності земель (ґрунтів) для виробництва органічної сільськогосподарської продукції, насамперед рослинного походження. Дослідження здійснено з урахуванням необхідності реального втілення в життя тих основних норм і цінностей, які лежать в основі Європейського зеленого курсу.

**Ключові слова:** сталий розвиток, органічне землекористування, Стратегія екологічної безпеки, Європейський зелений курс.

### **Ilkiv N.V. Ecological safety of organic land use as a condition for sustainable development.**

The study of the content of the legal mechanism of organic land use through the key goals of sustainable development of Ukraine and the global goals of sustainable development until 2030 is conducted in the article. The share of agricultural land under organic production in the total area of agricultural land in Ukraine is one of the indicators of the task of achieving the goals of sustainable development. Theoretical and normative-legal aspects of ensuring ecological safety of organic land use are studied. The climate change situation is the basis for special attention to the legal regulation of organic land use. Ensuring organic land use is identified as an important task in the context of the European Green Agenda.

The concept of "organic land use" as a legal institution is studied. It is an integral part of organic agricultural production. The normative and legal bases of organic land use are outlined. It is determined that the peculiarities of organic land use activities determine the peculiarities of the legal regime of lands used for this purpose. In order to prevent and prevent the deterioration of the quality of the environment, products and agricultural land to be used in organic land use, an effective system of legal measures should be developed at the state level. conclusion. The implementation of these measures should ensure the environmental safety of agricultural production in general, as well as the production of organic agricultural products. Consolidation at the regulatory level of the definition of «land for organic land use» with a special legal regime, development and approval of criteria for assessing the suitability of land (soil) for the production of organic agricultural products, primarily of plant origin, is proposed. The study was carried out taking into account the need for real implementation of the basic norms and values that underlie the European Green Course.

**Key words:** sustainable development, organic land use, environmental security strategy, European Green Course.

**Постановка проблеми.** Сталий розвиток сільського господарства є необхідною умовою забезпечення національних інтересів України щодо сталого розвитку економіки, громадянського суспільства і держави для досягнення зростання рівня та якості життя населення, та визнається ключовою ціллю сталого розвитку України та глобальною ціллю сталого розвитку до 2030 року (Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 р. № 722/2019). В якості завдання, спрямованого на досягнення цієї цілі, у Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна» визначено забезпечити створення стійких систем виробництва продуктів харчування, що сприяють збереженню екосистем і поступово покращують якість земель та ґрунтів, в першу чергу за рахунок використання інноваційних технологій. Індикатором виконання цього завдання слугує частка сільськогосподарських угідь під органічним виробництвом у загальній площі сільськогосподарських угідь України.

За даними моніторингу, проведеного у 2021 році Міністерством економіки України, у 2020 році загальна площа земель, на яких ведеться органічне землеробство, становила 462 тисячі гектарів, що складає 1,1 % від загальної площі земель сільськогосподарського призначення України. Це на 20% більше ніж у 2018 році. [1]

У звіті Європейської комісії «Імпорт органічних агропродовольчих товарів в ЄС» за 2020 рік зазначається, що у 2020 році Україна зайняла 4 місце зі 124 держав за обсягами цієї органічної продукції, що експортується до ЄС. Зокрема, протягом 2020 року до ЄС ввезено 2,79 млн. тонн органічної агропродовольчої продукції, 7,8 % з якої – українська (217,2 тис. тонн). [2] Слід зауважити, що у порівнянні з попереднім роком позиції України послабилися, зменшився експорт на 23 % (с. 3,11), однак пояснення цьому вбачається у розширенні ринків збуту української органічної продукції поза межами ЄС.

Виконання Україною своїх зобов'язань за Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і її державами-членами, з іншої сторони, що була підписана 27 червня 2014 р. щодо адаптації вітчизняного законодавства до вимог стандартів ЄС, передбачає реалізацію завдання із заохочення сучасного та сталого сільськогосподарського виробництва, з урахуванням необхідності захисту навколишнього середовища і тварин, зокрема поширення застосування методів органічного виробництва й використання біотехнологій, *inter alia* шляхом впровадження найкращих практик у цих сферах (глава 17 «Сільське господарство та розвиток сільських територій»).

Підґрунтям особливої уваги до правового регулювання відносин екологічної безпеки органічного землекористування слугує ситуація, що склалася у зв'язку із впливами зміни клімату на стан сільськогосподарства та земель.

**Стан опрацювання проблематики.** Питання органічного виробництва неодноразово виступали предметом наукових досліджень. Ряд аспектів правового механізму органічного сільського господарства досліджувались такими науковцями, як В. І. Андрейцев, Н. О. Багай, Г. І. Балюк, О. Г. Бондар, О. В. Гафурова, А. П. Гетьман, А. В. Духневич, В. М. Єрмоленко, І. І. Каракаш, Н. Р. Кобецька, Т. О. Коваленко, І. О. Костяшкін, М. В. Краснова, Т. В. Курман, А. М. Мірошниченко, В. Л. Мунтян, В. В. Носік, В. Д. Сидор, А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич, Т. Є. Харитонова, М.В.Шульга та ін. Проблеми використання земель в органічному землеробстві були предметом дослідження П. Ф. Кулинича, Д. С. Піддубної, Р.А.Циліорик.

Однак, предметом дослідження у межах цієї наукової розвідки слугуватимуть правові заходи, що становлять зміст екологічної безпеки органічного землекористування.

Як **мету статті** визначено науковий аналіз основних аспектів нормативно-правового регулювання й визначення перспектив вдосконалення правового механізму органічного землекористування крізь призму цілей сталого розвитку та Європейського зеленого курсу.

**Виклад основного матеріалу.** Сільське господарство є серед інших галузей економіки найзалежнішим від впливів зміни клімату. Так попри наведені дані Продовольчої і сільськогосподарської організації ООН, що вказують на позитивні наслідки впливу зміни клімату в сільському господарстві України, зокрема подовження тривалості вегетаційного періоду, зміщення природних кліматичних зон на північ, що дає можливість вирощувати більш теплолюбні культури, та потенційне підвищення врожайності зернових за рахунок збільшення концентрації вуглекислого газу в атмосфері, водночас наголошується на таких основних загрозах агросектору, як поширення шкідників, хвороб та бур'янів, що призводить до втрат врожаю та збільшення використання пестицидів і ветеринарних препаратів. Потребують нагального розв'язання проблеми деградації земель та опустелювання, відновлення антропогенно змінених екосистем, удосконалення структури сільськогосподарських угідь та напрямів господарської діяльності з метою формування збалансованого співвідношення між сільськогосподар-

ськими угіддями та забезпечення екологічної безпеки і рівноваги території (Стратегія екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2021 р. (далі – Стратегія екологічної безпеки).

У липні 2020 року Україна на політичному рівні підтримала Європейський зелений курс (ЄЗК), що визначає як Європейському Союзу стати до 2050 року кліматично нейтральним, та серед ключових напрямів виділяє сталу аграрну політику. Відповідні положення щодо досягнення еко-цілей у сільському господарстві закріплені у рамках реформи Спільної сільськогосподарської політики ЄС в Стратегії ЄС про біорізноманіття та «Від ферми до виделки», у яких Європейська Комісія зазначила, що до 2030 року передбачається збільшення земель під органічним виробництвом до 25% сільськогосподарських угідь (зараз ця цифра становить близько 8%); планується зниження використання пестицидів (на 25%), добрив та антибіотиків (на 25%) у сільському господарстві, а також введення заборони на імпорт харчової продукції з ринків, де держави не дотримуються законодавства ЄС з охорони довкілля.

Цілком закономірно, що подібні прагнення ЄС у сільськогосподарській сфері та приєднання України до них стануть певними викликами для вітчизняних сільськогосподарських товаровиробників, тож вже зараз нагальною є потреба у приведенні аграрного сектору України у відповідність до вимог ЄС з переорієнтацією на розвиток органічного сільського виробництва.

Але як слушно відзначає Д.С.Піддубна, запровадження органічного виробництва обумовлено не лише потребою відповідати міжнародним тенденціям, але і зберегти свої природні багатства, намаганням вирішити соціальні проблеми, пов'язані з відродженням сільських поселень та створенням нових робочих місць. [3, с. 23]

У Стратегії екологічної безпеки серед основних завдань, які спрямовані на підвищення рівня екологічної безпеки, зменшення впливів та наслідків зміни клімату в Україні визначено забезпечення розвитку органічного сільського господарства, застосування практик ощадливого обробітку земель із збереженням та підвищенням органічної речовини ґрунту.

Органічне сільське господарство має на меті підтримання здорового стану ґрунтів, екосистем й суспільства, поєднуючи у собі традиції, інновації та науку для забезпечення такого стану довкілля, що сприяло б розвитку збалансованих взаємовідносин та належного рівня життя для суспільства. На цьому акцентується і у законодавстві ЄС. Так, у Директиві ЄС від 28 червня 2007 р. № 834/2007 «Про органічне виробництво і маркування органічних продуктів», органічне сільськогосподарське виробництво розглядається як цілісна система господарювання й виробництва харчових продуктів, в якій поєднуються застосування найкращих практик для збереження навколишнього середовища, належного рівня біологічної різноманітності, збереження природних об'єктів, застосування обґрунтованих стандартів утримання тварин, та такий метод виробництва, який відповідав би встановленим вимогам до продуктів, що виготовлені із використанням речовин й процесів природного походження.

Сутність органічного сільського господарства тісно пов'язана з органічним землеробством. Особливістю органічного землеробства є те, що воно, по-перше, спрямоване на виробництво органічної сільськогосподарської продукції, та, по-друге, нерозривно пов'язане із використанням земель сільськогосподарського призначення, головним чином, сільськогосподарських угідь. [4, с. 181]

Розуміння органічного землеробства як виду використання земель сільськогосподарського призначення [5, с.123] хоч і є слушним, однак законодавчо не визначено та не розкриває істотних ознак його об'єкта. Як зазначає П.Ф. Кулинич, органічне землеробство є нерозривно пов'язаним із використанням сертифікованих згідно до вимог вирощування органічної продукції земель сільськогосподарського призначення, що знаходяться у власності або користуванні певних суб'єктів, які здійснюють вирощування органічної продукції рослинного походження. [6, с. 134] Тож логічним є розглядати як окремий правовий інститут саме органічне землекористування, а не землеробство.

Саме на особливостях об'єкта права органічного землекористування наголошується науковцями. Серед представників земельно-правової науки мають місце пропозиції з визначення поняття земель сільськогосподарського призначення для здійснення органічного землеробства. Для прикладу, Андрейцев В.І. вважає за необхідне у Земельному кодексі України включити окремий розділ під назвою «Органічні землі», розуміючи під ними такі земельні ділянки у складі земель сільськогосподарського призначення, що визначені земельно-правовою документацією, для виробництва й переробки, зберігання ін. сільськогосподарської органічної продукції при допомозі органічних речовин, й яким властива висока споживча якість та рівень безпеки для здоров'я й життя людей, довкілля та ін. матеріальних та духовних цінностей. Як зазначає науковець, ці землі, їхні розміри й місце розташування, їхній склад визначаються у державному земельному кадастрі й підлягають сертифікації центральним органом влади, до повноважень якого належить регулювання земельних відносин й контроль за використанням та охороною земель, чи за його дорученням відповідним територіальним органом. [7, с. 5]

Загалом погоджуючись із запропонованим Р.А. Цилюрик визначенням поняття органічних земель, якими слід вважати сертифіковані для органічного виробництва сільськогосподарські угіддя, що пе-

ребувають у власності або в користуванні господарюючих суб'єктів, які включені до Реєстру виробників органічної продукції та виробляють чи мають намір виробляти і реалізовувати органічну сільськогосподарську продукцію, а також знаходяться у стані постійного сертифікаційного моніторингу з метою забезпечення відповідності якісного стану угідь критеріям якості органічної продукції, слід вказати, що ні у Законі України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» (далі Закон про органічне виробництво), ні у жодному іншому нормативно-правовому акті не міститься правових приписів, що визначали б критерії, які могли б використовуватися для вирішення питання про придатність земель сільськогосподарського призначення для виробництва органічної продукції. Щоправда, певні позитивні зрушення вже прослідковуються. Так, у ч.3 ст.25 Закону про органічне виробництво передбачено встановлення т.зв. перехідного періоду щодо земельних ділянок для вирощування органічних сільськогосподарських культур, зокрема для органічного рослинництва його тривалість щодо вирощування однорічних культур не може бути менше ніж 24 місяці до початку посіву, щодо вирощування багаторічних культур - ніж 36 місяців до першого збирання органічної продукції; щодо сінокосів й пасовищ для виробництва органічних кормів та щодо земельних ділянок для вирощування багаторічних фуражних культур не може бути менше ніж 24 місяці до першого збирання органічної продукції.

У Порядку сертифікації органічного виробництва та/або обігу органічної продукції, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2020 р. № 1032, встановлено, що для проведення сертифікації суб'єкт господарювання, що має намір перейти на органічне виробництво та/або здійснювати обіг органічної продукції, надсилає органу сертифікації заяву про проведення сертифікації. Серед іншого у такій заяві повинні відображатися, зокрема, інформація про землі, на яких планується провадження такої діяльності.

Крім того, у Порядку (детальних правилах) органічного виробництва та обігу органічної продукції, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 23 жовтня 2019 р. № 970, вміщені положення, що визначають вимоги до документування виробниками своєї діяльності, що є обов'язковою умовою для проведення сертифікації виробництва як органічного. Кожен оператор веде загальний та галузевий опис своєї діяльності. При цьому до загального опису оператор додає: для сільськогосподарських угідь та місць збирання органічних об'єктів рослинного світу - за наявності дату припинення використання на відповідних земельних ділянках речовин, інших ніж ті, що зазначені в переліку речовин (інгредієнтів, компонентів), що дозволяється використовувати у процесі органічного виробництва та які дозволені до використання у гранично допустимих кількостях, затвердженому Мінекономіки. Галузевий опис оператора, що здійснює органічне виробництво та/або обіг органічної продукції у галузі рослинництва, повинен включати: крім іншого опис земельних ділянок; щорічний план виробництва органічної продукції рослинництва за кожною земельною ділянкою окремо із зазначенням її площі.

Для виробництва органічної сільськогосподарської продукції, насамперед рослинного походження, як належну гарантію виробництва цієї продукції слід розглядати оцінку придатності земельних ділянок.

Як зазначає М.В.Шульга, для оцінки придатності земель для органічного виробництва сільськогосподарської продукції в основу повинні бути покладені не тільки показники якості ґрунтів й рослин, але і їхня віддаленість від джерел забруднення, тобто промислових підприємств, об'єктів, що можуть забруднювати навколишнє середовище якими-небудь небезпечними речовинами, автомобільних доріг та ін. Також слід приймати за основу й вміст забруднюючих речовин в ґрунті. До врахування при розробці критеріїв для оцінки придатності земель для цієї мети підлягають дані агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення, оскільки її завдання полягає саме у визначенні показників якісного стану ґрунту, його зміни в процесі господарської діяльності, й також умов з раціонального використання органічних добрив, умов охорони від забруднення й відновлення родючості ґрунтів. [8, с. 237]

Підтримуючи висловлену рядом дослідників думку, придатність земель для органічного землекористування, повинна б підтверджуватись відповідним сертифікатом, та така земля відповідно повинна визнаватися об'єктом посиленої правової охорони. Таким чином, актуальною та нагальною потребою є визначення критеріїв для оцінки придатності земель (ґрунтів) для виробництва органічної сільськогосподарської продукції, насамперед рослинного походження.

На підтримку та втілення заслуговують наукові обґрунтовані пропозиції про доцільність визнання земель для органічного землекористування як об'єкту особливої охорони. [6, с. 540; 8, с. 236] Якщо включити органічні землі до переліку тих особливо цінних, що передбачені ст. 150 ЗК України, то це вказуватиме на їхню особливу охорону. Відповідно вилучення або викуп спеціальних органічних земель повинно бути законодавчо заборонено, з окремими винятками, що чітко регламентовані й передбачають жорстку спеціальну процедуру.



Наступна ознака земель, що підлягають використанню для органічного землекористування – їх використання може здійснювати тільки спеціалізованими суб'єктами («операторами»). Фізичні й юридичні особи, у разі якщо вони не занесені до Реєстру виробників органічної продукції, не вправі здійснювати таку діяльність.

При аналізі органічного землекористування як врегульованої правовими нормами діяльності відповідних суб'єктів по використанню відповідних земельних ділянок, слід підкреслити, що у статтях 91 і 96 ЗК України до загальних обов'язків землевласників і землекористувачів віднесено обов'язок з додержання вимог законодавства про охорону довкілля, та по підвищенню родючості ґрунтів й збереження інших корисних властивостей землі. Вказані обов'язки поширюються насамперед суб'єктів, які здійснюють діяльність з ведення органічного землеробства, так як саме в цій галузі господарської діяльності законодавство, що регулює відносини по забезпеченню екологічної безпеки, повинно враховувати не лише закони розвитку природи, але також закони розвитку агрогалузі. Здійснюючи використання земель для ведення органічного землеробства на операторів покладаються спеціальні додаткові обов'язки у цій галузі. Це передбачено Порядком (детальними правилами) органічного виробництва та обігу органічної продукції.

В основі використання земель сільськогосподарського призначення принцип забезпечення екологічної безпеки, що має особливе значення для органічного землекористування. Будучи діяльністю по використанню відповідних сільськогосподарських земель, що врегульована правовими нормами, це зумовлює необхідність контрольних заходів за використанням та наступним накопиченням засобів хімізації у ґрунтах. Для цієї мети при застосуванні, для прикладу, пестицидів чи агрохімікатів й інших хімічних речовин у законодавстві передбачено необхідність здійснення комплексу певних спеціальних заходів, що враховували б особливості тої чи іншої ґрунтово-кліматичної зони, та результати попереднього агрохімічного обстеження ґрунтів й ін. (ст.12 Закону України «Про пестициди і агрохімікати»). Для сільськогосподарських підприємств при використанні сільськогосподарських земель, і насамперед для вирощування сільськогосподарської органічної продукції передбачено ведення агрохімічного паспорту земельної ділянки (поля).

**Висновки.** Важливою стратегічною метою державної політики є сприяння розвитку органічного землекористування в Україні, істотне розширення площі тих угідь, що використовуються чи можуть бути використані для вирощення та/чи вироблення органічної сільськогосподарської продукції, формування послідовного і виваженого, цілеспрямованого й ефективного законодавства, що було б спрямоване на врегулювання земельних відносин у сфері органічного сільськогосподарського виробництва, відповідало б Європейському зеленому курсу, а також виступало б реальним чинником по забезпеченню продовольчої й екологічної безпеки держави. Однак результати дослідження вказують, що більшість цілей та пріоритетів ЄЗК жодним чином не відображені в українських політичних документах.

Особливості діяльності зі здійснення органічного землекористування зумовлюють особливості правового режиму земель, які для цього використовуються. По-перше ці землі слід визнати об'єктом особливої правової охорони, що сприятиме забезпеченню збереження їх придатності для наступного використання для виробництва сільськогосподарської органічної продукції, головним чином рослинного походження. Цим землям слід відвести особливе місце серед особливо цінних земель, так як їхнє використання забезпечує суспільні інтереси. По-друге, якісний стан цих земель повинен перебувати під постійним контролем, та бути об'єктом постійного обов'язкового моніторингу; діяльність з використання даних земель для виробництва сільськогосподарської органічної продукції повинна економічно підтримуватися й стимулюватися на державному рівні. Використання земель для ведення органічного землеробства повинно бути обов'язково екологічно збалансованим, так як ці землі виконують важливі екологічні функції.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Органічне виробництво в Україні: Інформаційно-аналітичний портал Міністерства економіки України. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ed6463ce-f338-4ef0-a8a8-e778d3d0ffd1&title=OrganichneVirobnitstvoVUkraini>.
2. EU imports of organic agri-food products. EU Agricultural Market Briefs. 2021. № 18. URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agri-market-brief-18-organic-imports\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agri-market-brief-18-organic-imports_en.pdf).
3. Піддубна Д.С. Правове регулювання органічного господарювання: навч.пос. 2017. 687 с.
4. Цильюрик Р. А. Органічне землеробство як елемент органічного сільськогосподарського виробництва: теоретико-правові засади. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 6. С. 180–183.
5. Хомінець С. В. Правове забезпечення підвищення родючості ґрунтів: *моногр.* Харків: Фінарт, 2015. 168 с.

6. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: *мон.* Київ: Логос, 2011. 688 с.
7. Андрейцев В. І. Проблема удосконалення правового режиму органічних земель сільськогосподарського призначення. *Правові засади ведення органічного землеробства*: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 29 – 30 вересня 2017 р.). Харків: «Доміно», 2017. С. 5-17.
8. Шульга М. В. Щодо правового режиму земель, які використовуються для органічного землеробства. *Правові засади ведення органічного землеробства*: зб. матеріалів міжн. науково-практ. конференції (29-30 вересня 2017 р.) / за ред. Шульги М. В. Харків: «Доміно», 2017. С. 236-240.