

УДК 338.2:338.43

Т. М. Полущкина

ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева», Саранск, e-mail: polushkinatm@gmail.com

НОРМАТИВНОГО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЧЕСКОГО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА В РФ

Ключевые слова: органическое сельское хозяйство, органические продукты питания, нормативно-правовое регулирование, сертификация, региональное законодательство.

В статье предпринята попытка обобщения современной нормативно-правовой базы становления и развития органического сельского хозяйства в Российской Федерации, сектора сельского хозяйства, ориентированного на соблюдение экологического равновесия и инновационные технологии в сочетании с опытом наших предков. Правовой вакуум отечественного производства органических продуктов питания преодолен. В 2018 г. был принят Федеральный закон № 280-ФЗ «Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» («О производстве органической продукции»). 2017 год был годом экологии. Приняты целый ряд документов, прямо или косвенно регулирующих производство органических продуктов питания. Это: «Стратегия устойчивого развития РФ на период до 2030 г.», «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.», «Основы государственной политики Российской Федерации в области здорового питания населения на период до 2020 г.», «Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012 –2020 г.», «Экологическая доктрина Российской Федерации», «Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» и пр. Сделан вывод о необходимости дальнейшего развития эффективного правового поля для регулирования производства органических продуктов питания. Необходимы законодательно закрепленные механизмы регулирования процессов производства, маркировки, транспортировки органической продукции, наконец, система контроля качества органической продукции, ее соответствия установленным требованиям.

Т. М. Polushkina

Ogarev Mordovia State University, e-mail: polushkinatm@gmail.com

REGULATORY AND LEGAL REGULATION OF ORGANIC AGRICULTURE IN THE RUSSIAN FEDERATION

Keywords: organic agriculture, organic food, legal regulation, certification, regional legislation.

The article attempts to generalize the modern legal framework of formation and development of organic agriculture in the Russian Federation, the sector of agriculture focused on the observance of ecological balance and innovative technologies in combination with the experience of our ancestors. The legal vacuum of domestic organic food production has been overcome. In 2018, Federal law No. 280-FZ «on organic products and amendments to certain legislative acts of the Russian Federation» («on the production of organic products») was adopted. 2017 was the year of ecology. A number of documents have been adopted that directly or indirectly regulate the production of organic food. It is: «sustainable development Strategy of the Russian Federation for the period till 2030», the «concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period till 2020», «fundamentals of state policy of the Russian Federation in the field of healthy nutrition of the population for the period till 2020», «national strategy of actions in interests of children for 2012 -2020.» the «Ecological doctrine of the Russian Federation», «Strategy of sustainable development of rural territories of the Russian Federation for the period till 2030» etc. It is concluded that it is necessary to further develop an effective legal framework for regulating the production of organic food. There is a need for legislated mechanisms to regulate the processes of production, labeling, transportation of organic products, and finally, a system of quality control of organic products and their compliance with the established requirements.

Введение

Органический сектор сельского хозяйства является одним из самых быстрорастущих в мире. Органические продукты питания востребованы на отечественном и мировом рынках продо-

вольствия. Причем спрос в значительной степени опережает предложение. Российский производитель продуктов питания не может оставаться в стороне от мировых тенденций. Однако до недавнего времени в России практически

полностью отсутствовала законодательная база производства, переработки, маркировки и хранения органических продуктов, контроля за их качеством. В настоящее время первые, но еще весьма робкие шаги в этом направлении сделаны. Требуется дальнейшее уточнение многих законодательных аспектов, механизмов регулирования государством органического сектора сельскохозяйственного производства в РФ.

Цель исследования

Обобщение современной нормативно-правовой базы становления и развития отечественного сектора органического сельского хозяйства с выработкой предложений по ее совершенствованию.

Материал и методы исследования

Исследование нормативно-правовой базы становления и развития отечественного сектора органического сельского хозяйства было проведено с использованием общенаучных методов и приемов, таких как научная абстракция, анализ и синтез, сравнение, структурно-уровневый подход.

Результаты исследования и их обсуждение

Понятие «органические продукты» в РФ появилось впервые в апреле 2008 г. с утверждением дополнений и изменений № 8 к СанПиН 2.3.2.1078–01 и СанПиН 2.3.2.2354–08. В них была предпринята попытка определения понятия «органических продуктов», допустимых и недопустимых средств экологического хозяйствования (перечень этих веществ является полным эквивалентом таблиц 2-го приложения Кодекса Алиментариус GL 32). [11]

В соответствии с основополагающими положениями Конституции Российской Федерации, положениями Гражданского, Уголовного, Налогового, Земельного, Трудового, Таможенного, Лесного, Воздушного, Водного кодексов, кодексов об административных правонарушениях и торгового мореплавания; законами «О качестве и безопасности пищевых продуктов», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «О радиационной безопасности населения» 10 сен-

тября 2014 г. был утвержден и введен в действие Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 56104–2014 «Продукты пищевые органические. Термины и определения» (приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии № 1068-ст). Данный стандарт определил понятие органического сельского хозяйства, дал характеристику органических пищевых продуктов. [7]

Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 30 июня 2015 г. № 844-ст был утвержден Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 56508–2015 «Продукция органического производства. Правила производства, хранения, транспортирования» (вступил в силу с 01.01.2016 г.). Он определил правила производства, переработки, транспортировки и хранения органической продукции.

Данный стандарт гармонизирован с Регламентом Совета ЕС от 28 июня 2007 г. № 834/2007, Регламентом Комиссии ЕС от 5 сентября 2008 г. № 889/2008, стандартом Комиссии Кодекса Алиментариус «Руководящие положения по производству, переработке, маркировке и сбыту органических пищевых продуктов», базовыми стандартами IFOAM. [8]

Единые правила сертификации органической продукции были введены приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 5 августа 2016 г. № 906-ст с принятием Национального стандарта РФ ГОСТ Р 57022–2016 «Продукция органического производства. Порядок проведения добровольной сертификации». Документ соответствует основным европейским стандартам производства, маркировки, переработки, контроля качества и сбыта органической продукции, а также базовым принципам Международной федерации органического сельского хозяйства. Стандарт утверждает основные формы документов, необходимых для сертификации. [10]

Последним документом в этой области является Межгосударственный стандарт ГОСТ 33980–2016 «Продукция органического производства. Правила производства, переработки, маркировки и реализации», принятый 25 октября 2016 года (введен в действие в качестве

национального стандарта Российской Федерации приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии № 1744-ст с 1 января 2018 г.). [9] Он разработан с учетом основных нормативных положений международного стандарта Кодекс Алиментариус САС/GL 32–1999 «Руководство по изготовлению, переработке, маркировке и реализации органических продуктов питания» [10]

В РФ, как впрочем и во многих других странах, кроме требований к производству, переработке, транспортировке, маркировке органических продуктов питания, зафиксированных в вышеперечисленных документах, имеют место и стандарты частных сертифицирующих организаций. Таковыми в России, например, являются стандарт НП «Агрософия», система добровольной сертификации «Чистые Росы» (регистрационный номер РОСС RU.H322.044P00). В 2004 г. была зарегистрирована сертифицирующая организация «Эко–Контроль», которая в 2005 г. прошла систему добровольной сертификации экологического и биодинамического хозяйствования «БИО» (регистрационный номер РОСС RU.3238.04BX00).

В мае 2016 г. Национальный органический союз (НОС) стал членом IFOAM. Это дает организации право не только участвовать в ее мероприятиях, но и вносить свой вклад в формирование органической повестки дня на глобальном уровне.

25 июля 2018 г. был принят Федеральный закон № 280-ФЗ «Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» («О производстве органической продукции»)» (одобрен Советом Федерации 28 июля 2018 г.). Документ регулирует нормы производства, хранения, транспортировки, маркировки и реализации органической продукции [12]

В целом необходимость развития экологического сельского хозяйства в последние годы четко прослеживается во многих стратегических документах РФ. Так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. уделено внимание сохранению есте-

ственной окружающей среды, в том числе экологически чистым производствам. Однако это не говорит напрямую о направленности именно на органические методы хозяйствования, но в целом это можно считать неким шагом на пути и к данной модели.

Необходимость улучшения экологической ситуации отмечена также в недавнем Указе Президента РФ о национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года. [6]

В Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г. отмечено, что государственная политика в области экологического развития страны на период до 2030 г. должна быть ориентирована на решение социально-экономических задач, обеспечивающих сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов, реализацию права каждого человека на благоприятную окружающую среду. [5]

Следует отметить и Концепцию развития национальной системы стандартизации РФ на период до 2020 г., в качестве стратегических целей развития национальной системы стандартизации указаны: улучшение качества жизни населения страны и установление технических требований к продукции, обеспечивающих безопасность, сохранение здоровья и работоспособность человека в процессе труда, в том числе через развитие органического сельского хозяйства. [3]

В «Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» отмечено, что органическое сельское хозяйство является быстрорастущим рынком. [2]

В Экологической доктрине Российской Федерации в качестве стратегической цели государственной политики в области определено сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения. [1; 4]

В последние годы в РФ активно развивалось региональное законодательство об органическом сельском хо-

зяйстве с целью восполнить пробелы в федеральном «органическом» законодательстве в связи с отсутствием ФЗ «Об органическом сельском хозяйстве». В результате отсутствия «прямого» законодательства в области органического сельского хозяйства (Федерального закона) в субъектах были принят ряд законодательных актов регионального характера. В таблице представлены действующие нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации по органическому сельскому хозяйству.

Законом Ульяновской области «О мерах государственной поддержки производителей органических продуктов в Ульяновской области» определено, что органический продукт – это продукт, который был произведен и переработан без применения минеральных удобрений, ГМО, антибиотиков, ядохимикатов и пр.

В Республике Татарстан в 2014 году был создан при Министерстве сельского хозяйства и продовольствия региона Общественный совет по производству органической (экологически чистой) продукции. Проведенные АО «Региональный центр инжиниринга биотехнологий РТ» исследования готовности сельхозпроизводителей региона к применению органических методов хозяйствования в производстве сельскохозяйственной продукции показали, что

в республики уже есть производители, успешно внедрившие принципы органического сельского хозяйства в свою технологию агропроизводства. Учитывая это обстоятельство, было принято решение о создании республиканской системы добровольной сертификации органического производства.

Интересен опыт Белгородской области. Там действовала долгосрочная целевая программа «Внедрение биологической системы земледелия на территории Белгородской области на 2011–2018 годы».

Большой интерес в целом представляют законодательная и просветительская деятельность региональных органов власти по продвижению органических методов хозяйствования в сельском хозяйстве регионов, а также информационная (наличие информационного блока на официальном сайте исполнительного органа власти региона и пр.). Все субъекты РФ можно с известной долей условности разделить на три группы: субъекты, уже имеющие нормативно-правовые акты, регулирующие органическое сельское хозяйство, регионы, где проводятся некоторые мероприятия в этой области и, наконец, регионы, где отсутствует какая-либо деятельность по развитию органического сельского хозяйства.

Региональное законодательство по развитию органического сельского хозяйства

Субъект РФ	Нормативно-правовые акты
Белгородская область	Постановление Правительства Белгородской области от 29 августа 2011 г. № 324-пп «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Внедрение биологической системы земледелия на территории Белгородской области на 2011–2018 годы»» Постановление Правительства Белгородской области от 26 января 2015 года № 14-пп «Об утверждении «Кодекса добросовестного землепользователя Белгородской области»»
Воронежская область	Закон Воронежской области от 30 декабря 2014 г. № 226-ОЗ «О производстве органической сельскохозяйственной продукции в Воронежской области»
Краснодарский край	Закон Краснодарского края от 1 ноября 2013 г. № 2826-КЗ «О производстве органической сельскохозяйственной продукции в Краснодарском крае»
Ульяновская область	Закон Ульяновской области от 5 июля 2013 г. № 106-ЗО «О мерах государственной поддержки производителей органических продуктов в Ульяновской области»
Республика Татарстан	В 2014 г. создан Общественный совет по производству органической (экологически чистой) продукции при Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Республики Татарстан, который инициировал в середине 2015 г. разработку Закона Республики Татарстан «Об органическом производстве Республики Татарстан»

Так, к примеру, в Дальневосточном федеральном округе только в Сахалинской области прошло обсуждение законопроекта «О производстве органической сельскохозяйственной продукции в Сахалинской области», а в Хабаровском крае в «Стратегии социально-экономического развития Хабаровского края на период до 2030 г.» предусмотрено развитие органического земледелия. В Сибирском федеральном округе также не удалось найти региональные нормативно-правовые акты по развитию органического сельского хозяйства. Однако в некоторых субъектах проводились круглые столы и семинары. В Республике Алтай и Алтайском крае ведется работа по внедрению органического сельскохозяйственного производства совместно с заинтересованными иностранными коллегами из Китая и Германии. Стоит отметить и тот факт, что согласно утвержденной распоряжением Правительства РФ 5 июля 2010 г. № 1120-р «Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года» одним из приоритетных направлений социально-экономического развития Сибири в 2010–2020 гг. должно являться развитие агропромышленного комплекса, включая продукты питания органического производства.

Уральский федеральный округ занимает 6-е место среди федеральных округов РФ по производству продукции сельского хозяйства с объемом 6,34% от общероссийского объема. На официальных сайтах законодательных и исполнительных органов власти субъектов данного округа не представлено никакой информации о регулировании развития органического сельского хозяйства на уровне регионов.

В Приволжском федеральном округе, где производится 22,8% от общероссийского объема сельскохозяйственного производства (2-е место), ведется и законодательная, и просветительская, и информационная деятельность в сфере развития органического сельского хозяйства. Лидерами, безусловно, можно считать Ульяновскую область и Республику Татарстан. Профильные министерства Кировской, Самарской, Пензенской и Нижегородской областей проводили

ряд мероприятий в рамках продвижения органических методов хозяйствования.

Практически никакой активности в данной области не проявляют регионы Северо-Кавказского федерального округа, кроме Ставропольского края и Чеченской Республики.

Субъекты Южного федерального округа занимают 3-е место по производству сельскохозяйственной продукции с долей 16,5% от общероссийского объема производства. Некие попытки популяризации органического сельского хозяйства предпринимаются в Краснодарском крае (закон «О производстве органической сельскохозяйственной продукции в Краснодарском крае»). В последнее время несколько активизировались власти Республики Крым.

В Северо-Западном федеральном округе (7-е место среди 8 округов России по производству сельскохозяйственной продукции с долей 4,8%) только в Псковской области и Республике Коми предпринимаются попытки по активизации применения органических методов хозяйствования в сельских территориях регионов.

И, наконец, Центральный федеральный округ, занимающий 1-е место среди округов России по производству сельскохозяйственной продукции с долей 26,3%. Соответственно в субъектах округа наблюдается повышенное внимание к развитию сельского хозяйства в целом и к органическому в частности. Следует отметить Костромскую, Курскую, Московскую, Орловскую, Рязанскую, Тверскую и Ярославскую области. В двух субъектах приняты нормативно-правовые акты – Закон Воронежской области «О производстве органической сельскохозяйственной продукции в Воронежской области» и постановление Правительства Белгородской области «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Внедрение биологической системы земледелия на территории Белгородской области на 2011–2018 годы».

Развитие органического производства в России, безусловно, требует создания системы правовых, институциональных и финансовых условий, прежде всего на федеральном уровне. Необходимо создать законодательные

основы развития органического сельского хозяйства (с внесением необходимых изменений в действующее законодательство), технические регламенты на продукцию и гармонизировать национальные стандарты. Всесторонне использовать меры аграрной политики в качестве инструмента по поддержке трансфера знаний и инноваций, а также для развития и укрепления потенциала рынка. Обеспечить государственную поддержку через бюджетные выплаты (дотации, компенсации), льготное кредитование и налогообложение для развития этого сектора сельского хозяйства. Государство должно способствовать созданию системы сертифицирующих организаций и контроля технологии производства органической продукции и ее качества с участием международных организаций и аудиторов. Наконец, организовать научные исследования и подготовку кадров по органическому сельскому хозяйству в профильных НИИ, государственных высших и средних учебных заведениях. Следует приступить к проведению кампании по продвижению экопродуктов, связанную с органическим логотипом, а также активно внедрять материалы по органическому сельскому хозяйству в образовательные программы. Население должно получать дополнительную информацию о том, как различные модели сельскохозяйственного роста влияют на питание и здоровье, что будет способствовать повышению грамотности потребителей в отношении питания и последствий пищевых предпочтений. Для реализации этих задач требуется более глубокое понимание взаимосвязи между сельским хозяйством, питанием и здоровьем. [13]

В соответствии с Федеральным законом «О производстве органической продукции», Федеральным законом «Об охране окружающей среды», распоряжением Правительства РФ «Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», распоряжением Правительства РФ «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» следует выра-

ботать Концепцию развития органического сельского хозяйства, основанную на социальной и экологической значимости органических методов хозяйствования.

Концепция органического сельского хозяйства России должна включать создание системы правовых, институциональных и финансовых условий на федеральном, региональном и местном уровне. [13] На федеральном уровне необходимо: создать правовую базу органического сельского хозяйства, включающую законы, национальные стандарты и технические регламенты на продукцию; обеспечить государственную поддержку через бюджетные выплаты (дотации, компенсации), льготное кредитование и налогообложение; способствовать созданию системы сертифицирующих организаций и контроля технологии производства органической продукции и ее качества с участием международных организаций и аудиторов; организовать научные исследования и подготовку кадров по органическому сельскому хозяйству в профильных НИИ, государственных высших и средних учебных заведениях.

На региональном уровне государственного управления предстоит: принять региональное законодательство об органическом земледелии, создать реестры органических товаропроизводителей, определить уполномоченные органы по регулированию деятельности в сфере органического сельского хозяйства; разработать и обеспечить реализацию программ развития органического сельского хозяйства, включающих определение ареалов размещения органического производства, меры и условия поддержки; создать аккредитованные сертифицирующие центры, утвердить требования к производству, переработке, маркировке и торговле органической продукцией; создать центры по информатизации, консультированию и маркетинговому сопровождению органической продукции.

Статья опубликована в рамках реализации гранта Jean Monnet Module «Organic farming in the system of sustainable rural development: the EU experience», 2016-2019 гг. (проект № 575610-EPP-1-2016-1-RU-EPPJMO-MODULE).

Библиографический список

1. Об охране окружающей среды: Федер. закон Рос. Федерации от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 02.02.2015 г. № 151-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об одобрении Концепции развития национальной системы стандартизации РФ на период до 2020 года: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 24.09.2012 г. № 1762-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Об Экологической доктрине Российской Федерации: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 31.08.2002 г. № 1225-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года: утверждено Правительством Рос. Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента Рос. Федерации от 7 мая 2018 г. № 204. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Продукты пищевые органические. Термины и определения: ГОСТ 56104–2014. Введ. 2014–09–10. М.: Стандартинформ, 2014. 4 с.
8. Продукция органического производства. Правила производства, хранения, транспортировки: ГОСТ 56508–2015. Введ. 2015–06–30. М.: Стандартинформ, 2015. 71 с.
9. Продукция органического производства. Правила производства, переработки, маркировки и реализации: ГОСТ 33980–2016. Введ. 2016–11–22. М.: Стандартинформ, 2016. 42 с.
10. Продукция органического производства. Порядок проведения добровольной сертификации органического производства: ГОСТ 57022–2016. Введ. 2016–08–05. М.: Стандартинформ, 2016. 24 с.
11. Полушкина Т.М., Панчина Ю.Ю. От органического сельского хозяйства к «зеленой экономике» // Упр. экон. системами. 2015. № 8. URL: http://uecs.ru/index.php?option=com_flexicontent&view=items&id=3575:2015-06-18-07-11-32.
12. В России принят закон об органическом сельском хозяйстве // Рос. агроновости. – URL: <https://www.agroxxi.ru/rossiiskie-agronovosti/v-rossii-prinjat-zakon-ob-organicheskom-selskom-hozjajstve.html>.
13. Полушкина Т. М. Повышение конкурентоспособности сельских территорий через развитие органических методов хозяйствования. URL: http://uecs.ru/index.php?option=com_flexicontent&view=items&id=3575:2015-06-18-07-11-32.