

ШИШЛЮК В. Р.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри економічної теорії та
фінансово-економічної безпеки
(Одеська національна академія харчових
технологій)

САМОКИШ В. П.,

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри соціології,
філософії і права
(Одеська національна академія харчових
технологій)

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.1-1.20>

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті проаналізовано питання правового забезпечення продовольчої безпеки України у світлі проведення аграрної реформи та формування профільного законодавства з використанням міжнародного досвіду законодавчого регулювання питань забезпечення продовольчої безпеки. Проаналізовано різні підходи до визначення поняття «продовольча безпека» як складової частини національної економічної безпеки. Визначено, що поняття «продовольча безпека» є офіційно прийнятим у міжнародній практиці поняттям, що використовується для характеристики стану продовольчого ринку країни, а також світового ринку. Розглянуто міжнародні показники, які характеризують продовольчу безпеку держави, зокрема Глобальний індекс продовольчої безпеки. Досліджено конституційно-правові засади забезпечення права особи на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло в контексті забезпечення продовольчої безпеки держави. Встановлено, що в національних нормативно-правових актах не визначені складові частини продовольчої безпеки, її принципи, не передбачено інституційно-функціональний механізм її забезпечення тощо. Визначено чинники, які здійснюють несприятливий вплив на ситуацію із продовольчою безпекою в Україні, та запропоновано напрямки підвищення рівня продовольчої безпеки. Проаналізовано законодавство України у сфері забезпечення продовольчої безпеки та виділено основні етапи його становлення та розвитку. Розглянуто досвід зарубіжних країн у сфері забезпечення продовольчої безпеки. Зроблено висновок, що прийняття Закону України «Про продовольчу безпеку України» стане важливим кроком у забезпеченні продовольчої безпеки держави.

Ключові слова: економічна безпека, продовольча безпека, продовольче забезпечення, продукти харчування, правове забезпечення, продовольча незалежність, сільське господарство.

Shyshliuk V. R., Samokysh V. P. Legal assurance of Ukraine's food security: current status and prospects

The article analyzes the issues of legal assurance of food safety of Ukraine in the light of agrarian reform and the formation of profile legislation using international



experience of legislative regulation of food safety. Different approaches to defining the concept of food safety as a component of national economic safety are analyzed. It is determined that the concept of “food safety” is an officially accepted international practice term used to characterize the state of the country’s food market as well as the world market. The international indicators characterizing the country’s food safety, in particular, the Global Food Safety Index, are considered. The constitutional and legal principles of ensuring the right of a person to a sufficient standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing, shelter and the context of ensuring the food safety of the state, are investigated. It is established that the components of food safety, its principles are not defined in the national normative legal acts, there is no institutional and functional mechanism for its provision, etc. The factors that adversely affect the food safety situation in Ukraine have been identified and directions for improving food safety have been proposed. The legislation of Ukraine in the field of food safety is analyzed and the main stages of its formation and development are highlighted. The experience of foreign countries, in particular European Union countries, in the field of food safety is considered. It is concluded that the adoption of the Law of Ukraine “On Food Safety of Ukraine” will be an important step in ensuring food safety, as it should define the legal, economic, social, environmental and organizational principles of state policy in the field of food safety.

Key words: *economic safety, food safety, food provision, nutrition, legal ensuring, food independence, rural economy.*

Вступ. Рівень продовольчого забезпечення в сучасних умовах є одним із пріоритетних напрямів державної політики переважної більшості країн світу. Категоріальний апарат сфери продовольчого забезпечення формувався ще в 70-ті роки ХХ ст., коли проблема голоду набула особливого значення для більшості країн світу. Основними пріоритетами в даній сфері в той час були кількісне задоволення продуктами харчування та їх фінансова доступність для кожної особи. І хоча з того часу минуло майже півстоліття, проте дане питання не лише не втратило своєї актуальності сьогодні, а й стало одним із найважливіших та першочергових.

На даний час в умовах економічної кризи в Україні на державному рівні значна увага приділяється проведенню аграрної реформи та формуванню профільного законодавства з використанням міжнародного досвіду законодавчого регулювання питань забезпечення продовольчої безпеки.

Наведене зумовлює актуальність дослідження та вивчення зарубіжного досвіду правового регулювання продовольчої безпеки з метою формування на національному рівні дієвої вітчизняної системи правового забезпечення продовольчої безпеки на основні позитивного законодавчого досвіду зарубіжних країн.

Окремих питанням забезпечення продовольчої безпеки значну увагу у своїх дослідженнях приділяли такі вчені, як: Я. Алексєєва, А. Бабенко, Ю. Білик, М. Бугрій, М. Гребенюк, В. Єрмоленко, О. Коваленко, Є. Краснов, В. Курило, М. Лисак, Т. Лозинська, І. Лукинов, С. Лушпаєв, С. Москаленко, В. Олійник, М. Плотнікова, С. Погребняк, Л. Рогатіна, О. Скидан, В. Уркевич, А. Фролов, М. Хорунжий, О. Шевченко, О. Шевчук, В. Щербань, М. Янків. Однак питання законодавчого забезпечення у сфері забезпечення продовольчої безпеки з використанням досвіду іноземних держав ще не були предметом спеціального дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження сучасного стану правового забезпечення продовольчої безпеки України та внесення пропозицій щодо вдосконалення законодавства в цій сфері з урахуванням позитивного законодавчого досвіду зарубіжних країн.

Результати дослідження. Поняття «продовольча безпека» було введено в обіг на Всесвітній конференції із проблем продовольства, що відбулася в 1974 р. у Римі. Конференцію було організовано «Food and Agriculture Organization» після істотного зростання світових



цін на зерно. Більш ніж через 20 років, у 1996 р., відбулася всесвітня зустріч на вищому рівні із проблем продовольства. За підсумками зустрічі було прийнято Римську декларацію із всесвітньої продовольчої безпеки.

Зазначена декларація визначає продовольчу безпеку як стан економіки, за якого населенню країни в цілому і кожному громадянину зокрема гарантується забезпечення доступу до продуктів харчування, питної води та інших харчових продуктів такої якості, асортименту та обсягів, які необхідні та достатні для фізичного й соціального розвитку особистості, забезпечення здоров'я та розширеного відтворення населення країни.

Як відзначає О.В. Тарасюк, роль продовольчої безпеки в суспільстві пов'язана з тим, що продовольство є базовим показником життєдіяльності людини. Рівень харчування населення країни характеризує рівень її економічного розвитку в цілому, оскільки рівень забезпечення населення продовольством розглядається як найважливіший чинник і визначальний критерій рівня соціального життя, життєздатності економічної структури і державного устрою країни [1].

У наукових працях вітчизняних учених неодноразово підкреслюється, що серед складових частин національної безпеки особливе місце посідає продовольча безпека. На думку О. Бужина, розвиток продовольчої безпеки як системи життєзабезпечення країни є визначальним для економічної й національної безпеки, оскільки без продуктів харчування як найцінніших ресурсів нації неможливе існування населення, а отже, і країни [2].

Хоча серед науковців продовольча безпека беззаперечно визначається важливою складовою частиною національної економічної безпеки, проте підходи до визначення даного поняття та сутності продовольчої безпеки є досить різними.

Сучасне визначення поняття «продовольча безпека» має ряд відмінностей, проте така спільна ознака цієї категорії, як постійне, безперервне забезпечення населення продуктами харчування, залишається спільною у всіх пропонуваніх визначеннях.

На думку Р.І. Тринько, продовольча безпека – важлива і особлива складова частина безпеки національної, а тому її слід розцінювати не лише як внутрішню складову частину незалежності держави, а і як важливий зовнішній фактор, оскільки продовольче забезпечення населення на рівні раціональних норм споживання є свідченням економічної міцності держави [3].

О.В. Березін вважає, що продовольча безпека – це стабільний у часі і просторі процес безперебійного забезпечення всього населення країни різноманітними якісними продуктами харчування в обсягах, необхідних для здорового способу життя [4].

С.А. Гнатюк під продовольчою безпекою пропонує розуміти захищеність життєво важливих інтересів людини, громадянина, суспільства і держави, за якої нею гарантується фізична й економічна доступність та якість продуктів харчування для всіх громадян згідно з медичними нормами харчування, гарантується продовольча незалежність країни і підтримується стабільність продовольчого забезпечення [5].

Поняття «продовольча безпека» є офіційно прийнятим у міжнародній практиці поняттям, що використовується для характеристики стану продовольчого ринку країни, а також світового ринку.

Одним із міжнародних показників, які характеризують продовольчу безпеку держави, є Глобальний індекс продовольчої безпеки, який розраховується починаючи з 2012 р.

Глобальний індекс продовольчої безпеки, розроблений дослідницьким підрозділом журналу «The Economist» («Economist Intelligence Unit»), оцінює основні аспекти фінансової та фізичної доступності продовольства, а також якості та безпеки продуктів харчування в 109 країнах світу.

Глобальний індекс продовольчої безпеки до 2017 року складався із трьох загальних показників: якість та безпека, фінансова доступність і фізична доступність. У 2017 році було додано четвертий показник – природні ресурси та стійкість.

Така зміна методології підрахунку пов'язується з тим, що у 2017 році вперше за п'ять років спостерігалось погіршення світової продовольчої безпеки. Крім традиційних ризиків, усе значнішу роль відіграють проблеми із глобальним потеплінням і несприятливі погодні умови.

Починаючи з 2017 року було прийнято рішення публікувати два варіанти Індексу: середній рейтинг продовольчої безпеки на основі трьох показників та скорегований з урахуванням четвертого – впливу природних факторів.



Таблиця 1

Місце України в рейтингу країн із продовольчої безпеки

Рік	Значення індексу	Місце у світовому рейтингу
2012	57,8	46
2013	57,6	48
2014	56,6	52
2015	54,4	59
2016	55,2	63
2017	54,1	63

Із прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України на законодавчому рівні у статті 48 Основного закону гарантовано кожному право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло [6].

Після проголошення незалежності України та з переходом до ринкових відносин значно змінилися рівень і структура споживання продовольства населенням. Аналіз споживання на одну особу основних харчових продуктів у країні свідчить про те, що продовольчий ринок України характеризується низьким попитом практично на всі види продовольства.

Зростання доходів населення хоча і зумовило збільшення споживання переважної частини продуктів харчування, але споживання молока і молочних продуктів, картоплі, овочів продовжує скорочуватися. Суттєве зниження рівня споживання стосується таких продуктів, як м'ясо і м'ясопродукти, риба і рибопродукти, молоко і молокопродукти.

Наведене свідчить про економічну кризу всередині країни, коли через суттєве зростання вартості продуктів харчування населення почало обмежувати кількість їх споживання. Відповідно, населення стало споживати нижчі за вартістю хлібобулочні вироби, яйця, картоплю, овочі.

Таким чином, власні енергетичні потреби населення країни забезпечує за рахунок продуктів нижчої вартості, які є значно доступнішими, що дає підстави стверджувати про незбалансованість харчування переважної частини населення України. Споживання таких важливих для організму людини продуктів, як м'ясо, молоко, риба, плоди і фрукти, значно зменшилось, хоча й мало тенденцію до зростання протягом 2011–2013 років.

За таких умов відсутні підстави стверджувати, що гарантоване Конституцією України право на достатнє харчування забезпечене на належному рівні, а відповідно, рівень продовольчої безпеки України є досить низьким.

Поняття продовольчої безпеки законодавчо закріплене у ст. 2 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р. та розуміється як захищеність життєвих інтересів людини, яка виражається в гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності [7].

Наведене нормативне визначення відображає лише один із аспектів продовольчої безпеки України – економічну доступність продуктів харчування для населення. Крім того, в національних нормативно-правових актах не визначені складові частини продовольчої безпеки, її принципи, не передбачено інституційно-функціональний механізм її забезпечення тощо [8].

На нашу думку, поняття продовольчої безпеки можна визначити як стан економіки, за якого незалежно від впливу зовнішніх та внутрішніх факторів на всій території держави забезпечується постійна фізична, соціальна та економічна доступність продуктів харчування в кількості, необхідній для ведення активного та здорового способу життя.

Несприятливий вплив на ситуацію із продовольчою безпекою в Україні здійснюють ряд чинників, які за своєю суттю не є суто аграрними, проте які істотно впливають на загальний стан економіки. До таких чинників можна віднести, насамперед, високий рівень корупції, високу вартість кредитів, політичну нестабільність. Тому напрямки підвищення рівня продовольчої безпеки не доцільно розглядати виключно крізь призму економіки. Цьому процесу повинна передувати низка організаційних та правових заходів.



Аналізуючи законодавство України у сфері забезпечення продовольчої безпеки, можна умовно виділити два основні етапи його становлення та розвитку: радянський та сучасний періоди.

Слід відзначити, що ані в радянський, ані в сучасний період не було ухвалено уніфікованого нормативно-правового акта у сфері продовольчої безпеки, хоча окремі спроби в даному напрямку все ж були здійснені.

Так, 22.12.2011 Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про продовольчу безпеку України», яким визначались правові, економічні та організаційні основи діяльності держави, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні продовольчої безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз, та встановлювалась відповідальність держави за належний рівень харчування населення.

Однак 10.01.2012 стосовно вказаного закону було застосоване право вето Президента України та повернуто для скасування. Таке рішення було зумовлене тим, що, на думку Президента України, даний закон не вирішує питань забезпечення продовольчої безпеки держави, а містить положення декларативного характеру, не визначає шляхів вирішення відповідних питань. У законі також не здійснено системного, комплексного врегулювання відносин, що пов'язані з продовольчою безпекою, не точно визначені індикатори, що застосовуються для оцінки рівня споживання населенням харчових продуктів, стану продовольчої безпеки. Тому 05.07.2012 Закон України «Про продовольчу безпеку України» був відхилений.

На сучасному етапі норми, що стосуються забезпечення продовольчої безпеки держави, містяться в низці нормативно-правових актів різної юридичної сили, які переважно регулюють відносини в агропромисловій сфері в цілому, а не виключно питання продовольчого забезпечення.

Розглядаючи досвід зарубіжних країн, зокрема країн Європейського Союзу, у сфері забезпечення продовольчої безпеки, слід враховувати особливості забезпечення продовольчої безпеки на міждержавному рівні. У рамках Європейського Союзу діє свобода руху товарів, у тому числі і продовольчих, що потребує гармонізації національних концепцій, принципів та процедур забезпечення продовольчої безпеки.

Продовольчу безпеку можна вважати одним із чинників появи Спільної аграрної політики (САП) Європейського Союзу. На даний час основним напрямом цієї політики стало забезпечення продовольчої безпеки не лише у внутрішньому, а і в зовнішньому просторі, тобто САП Європейського Союзу намагається вирішити глобальну проблему забезпечення продовольством.

Усередині інтеграційного угруповання особлива увага приділяється попиту на продовольчі товари. У цілому цей попит може задовольняти харчова промисловість без зовнішнього втручання, але в такому випадку ринок не завжди зможе гарантувати такі елементи, як продовольча безпека під час кризи, стабільні ціни на продукти харчування, здорові продукти харчування за доступними цінами, продовольче різноманіття, доступні продукти харчування для бідних, особливо під час кризи [9].

Республіка Білорусь на законодавчому рівні закріпила основні положення політики забезпечення продовольчої безпеки, ухваливши 15 грудня 2017 року Доктрину національної продовольчої безпеки Республіки Білорусь до 2030 року [10].

Відповідно до вказаної Доктрини продовольча безпека Білорусі визначається необхідною умовою реалізації стратегічного національного пріоритету – забезпечення високих життєвих стандартів населення та умов для гармонійного розвитку особистості.

У Доктрині також визначено поняття продовольчої безпеки, яке розуміється як стан економіки, за якого незалежно від впливу кон'юнктури світових ринків та інших зовнішніх факторів жителів на всій території гарантується доступність до продовольства в кількості, необхідній для активного, здорового життя, а також створюються соціально-економічні умови для підтримки споживання основних продуктів харчування на раціональному рівні.

Крім того, визначено: 1) мету і основні завдання забезпечення національної продовольчої безпеки, яка полягає в підвищенні рівня забезпеченості населення та доступності якісного продовольства для повноцінного харчування та здорового способу життя на основі сталого розвитку конкурентоспроможного аграрного виробництва, а також створення соціально-економічних умов для підтримки споживання основних продуктів харчування на



раціональному рівні; 2) критерії та параметри розвитку національної продовольчої безпеки; 3) індикатори стану національної продовольчої безпеки.

Слід відзначити, що в Доктрині встановлені також основні напрямки і заходи зміцнення національної продовольчої безпеки; запроваджені механізми реалізації мети і завдань національної продовольчої безпеки; розроблено алгоритм проведення щорічного моніторингу національної продовольчої безпеки.

Сьогодні в Україні відсутня визначена довготривала стратегія забезпечення продовольчої безпеки, яка враховувала б стан розвитку світового сільського господарства, наявний рівень продовольчої безпеки в державі, а також зовнішні та внутрішні фактори і загрози, які можуть істотно впливати на рівень продовольчої безпеки в Україні.

Безумовно, прийняття Закону України «Про продовольчу безпеку України» є важливим кроком у забезпеченні продовольчої безпеки, оскільки він повинен визначити правові, економічні, соціальні, екологічні та організаційні засади державної політики у сфері продовольчої безпеки, однак ухваленню такого закону повинні передувати розроблення та прийняття довготривалої національної стратегії забезпечення продовольчої безпеки на державному рівні.

Висновки. Під час розроблення Національної стратегії забезпечення продовольчої безпеки України слід:

- урахувати тенденції та чинники розвитку світового сільського господарства та виробництва харчових продуктів, світові тенденції та особливості національної продовольчої безпеки;
- визначити сутність та напрямки забезпечення національної продовольчої безпеки, а також моделі національної продовольчої безпеки; встановлювати критерії оцінки та етапи забезпечення національної продовольчої безпеки;
- брати до уваги потенційні внутрішні та зовнішні загрози національній продовольчій безпеці, параметри національної і регіональної продовольчої безпеки;
- закріпити механізми та алгоритм досягнення національної продовольчої безпеки, який включатиме наукове забезпечення, формування нормативно-правової бази, нарощування обсягів виробництва і підвищення забезпеченості продовольством, збалансованість як виробництва, так і споживання;
- розробити правові та організаційні заходи забезпечення продовольчої безпеки, систему моніторингу рівня продовольчої безпеки.

Список використаних джерел:

1. Тарасюк О.В. Державне регулювання продовольчої безпеки країни. *Актуальні проблеми економіки*. 2012. № 10(136). С. 59–60.
2. Бужин О. Продовольча безпека в системі забезпечення біологічної конкурентоспроможності населення країни. *Україна: аспекти праці*. 2007. № 5. С. 18–21.
3. Тринько Р.І. Продовольча безпека: аналітична діагностика : моногр. Львів, 2010. С. 14–15.
4. Березін О.В. Проблеми формування продовольчого ринку України : монографія. Київ : Вища школа, 2002. С. 21–22.
5. Гнатюк С.А. Продовольча безпека та можливість її досягнення в Україні. *Економіка АПК*. 2005. № 7. С. 42–45.
6. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24.06.2004 № 1877-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 49. Ст. 527.
8. Коваленко Т.О. Поняття, ознаки та критерії продовольчої безпеки за законодавством України та інших держав. *Адміністративне право і процес*. 2018. № 1(20). С. 31.
9. Мельникене Р. Политика обеспечения продовольственной безопасности стран ЕС: развитие и перспективы. *Развитие АПК в контексте обеспечения продовольственной безопасности : материалы VIII Международной научно-практической конференции (9-10 сентября 2010 г. Минск)*. Минск : Институт системных исследований, 2011. С. 160–165.
10. О Доктрине национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года : постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15.12.2017 № 962. *Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь*. 2017. № 5/44566.

