

**С. О. ЛУШПАЄВ**

*Сергій Олександрович Лушпаєв, аспірант  
Національного університету «Юридична академія  
України імені Ярослава Мудрого»*

**ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПОНЯТТЯ ПРОДОВОЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Продукти харчування є важливими та незамінними в життєдіяльності людини. Сільськогосподарська продукція, що є основою харчування, виступає демографічним чинником. Цей чинник є основним для забезпечення природних потреб людини у відтворенні біоенергетичного балансу. Звідси вивчення проблем продовольчої безпеки має значну актуальність.

Населення світу, що становить 6,1 млрд чол., за прогнозами на 2050 р. зросте до 9 млрд. При цьому 89 % приросту населення забезпечать країни Азії та Африки, у той же час як європейські країни – лише 2 %. Водночас світова площа оброблюваних земель сільськогосподарського призначення за визначений період скоротиться вдвічі з причин глобальної урбанізації. За підрахунками вчених потреба у продуктах харчування до 2020 р. зросте на 70 %<sup>1</sup>. В умовах світової продовольчої кризи продукти харчування повинні бути не тільки якісними, а й безпечними для життя та здоров'я. Токсичні хімічні речовини потрапляють до організму людини з навколишнього природного середовища разом із продуктами харчування. Такі сполуки поступово накопичуються та призводять до настання негативних наслідків: знижують імунізаційну функцію, спричиняють інтоксикацію організму, прискорюють процеси старіння.

Наведене окреслює актуальність дослідження поняття «продовольча безпека», сутність якого полягає у пріоритеті виробництва безпечних продуктів харчування. Важливим, звичайно, є і забезпечення виробництва достатньої кількості продуктів харчування згідно з медично-рекомендованими нормами. Вивчення категорії «продовольча безпека» має важливе як теоретичне, так і практичне значення. Перше полягає у вдосконаленні відповідних теоретичних положень, а друге – у вирішенні правозастосовних проблем.

Ступінь теоретичної розробки проблеми характеризується тим, що в аграрно-правовій літературі бракує спеціальних досліджень правового регулювання засад продовольчої безпеки. Вчені-юристи досліджували в основному правові проблеми якості продуктів харчування. Це, зокрема, роботи Ч. Б. Базаржапова, В. Н. Петрини, З. Ф. Олейникової та інших авторів<sup>2</sup>.

Метою дослідження є виділення проблемних питань поняття категорії «продовольча безпека» на основі аналізу суспільних відносин у сфері державного регулювання фізичної та економічної доступності і якості продуктів харчування. Залишається відкритим питання правового механізму регулювання відносин з продовольчої безпеки країни. Необхідним є виявлення прогалин у чинному аграрному законодавстві та розробка пропозицій щодо законодавчого закріплення відносин з продовольчої безпеки як окремого правового інституту.

Переходячи до викладу основного матеріалу, слід зазначити, що проблема доступності продовольства для населення є тісно пов'язаною з його якістю. Виникає питання: який зв'язок існує між такими критеріями оцінки продуктів харчування, як їх безпечність та якість? Відповідаючи на нього, вчені доходять висновку, що якість сільськогосподарської продукції є певною сукупністю поживних властивостей. Так, В. Ф. Опришко визначає якість продукції як правову категорію, зміст якої складає сукупність відповідних споживчих властивостей, юридично закріплених у стандартах, у технічних умовах, еталонах<sup>3</sup>. М. І. Житеров розглядає якість сільськогосподарської продукції як сукупність споживчих властивостей, створених у процесі виробництва за визначеними стандартами, збереження цих властивостей під час зберігання, транспортування і реалізації<sup>4</sup>. В. Н. Петрина визначає якість сільськогосподарської продукції як сукупність нормованих ознак продукції, які характеризують її токсикологічну безпеку і придатні задовольняти потреби людей в їжі<sup>5</sup>.

Якість продовольства характеризує певний рівень безпечності для споживання людиною. Безпека є станом з відповідними властивостями. Вони, в свою чергу, утворюють певну якість. Таким чином, можна припустити, що безпека і є відповідною мірою якості. Виходячи із зазначеного, проблема продовольчої безпеки не може бути вирішеною без акцентування уваги на відповідності сільськогосподарської продукції якісному критерію. Показник «безпечність сільськогосподарської продукції» визначається як відсутність загрози шкідливого впливу на організм людини. Безпечність в умовах сьогодення є головною властивістю сільськогосподарської продукції, що визначає критерій придатності до споживання. Слід відмітити, що вміст продуктів харчування не може повністю відповідати показнику «безпечність». З огляду на це, доцільно визначити на законодавчому рівні вірогідність передбаченого негативного ефекту від споживання зазначеної продукції.

Проаналізуємо, як же визначається категорія «продовольча безпека». Так, наприклад, О. І. Гойчук і В. І. Курило визначають продовольчу безпеку як гарантовану здатність держави на принципах самозабезпечення основними харчовими продуктами за їх економічної і фізичної доступності незалежно від впливу зовнішніх і внутрішніх чинників задовольняти потреби населення в особі кожного громадянина продуктами харчування в необхідному обсязі, асортименті та якості на рівні, що забезпечує його здоров'я та інтелектуальний розвиток<sup>6</sup>.

Розкриваючи сутність категорії безпечності продукції сільського господарства, необхідно відмітити відсутність нормативного закріплення визначення продовольчої безпеки на рівні спеціального нормативно-правового акта, яким міг би бути, наприклад, Закон «Про продовольчу безпеку України». Так, ст. 1 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 23 грудня 1997 р., № 771/97-ВР (у редакції Закону від 6 вересня 2005 р., № 2809-IV) встановлює, що безпечним є харчовий продукт, який не створює шкідливого впливу на здоров'я людини безпосередньо чи опосередковано за умов його виробництва та обігу з дотриманням вимог санітарних заходів та споживання за призначенням<sup>7</sup>. Відповідно до п. 2.13 ст. 2 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р., № 1877-IV продовольча безпека визначається як захищеність життєвих інтересів людини, яка виражається у гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності<sup>8</sup>. У Наказі Міністерства економіки України «Про затвердження Методики розрахунку рівня економічної безпеки України» від 2 березня 2007 р., № 60 продовольча безпека закріплена як рівень продовольчого забезпечення населення, який гарантує соціально-економічну та політичну стабільність у суспільстві, стійкий та якісний розвиток нації, сім'ї, особи, а також сталий економічний розвиток держави<sup>9</sup>.

Продовольча безпека є поняттям, що використовується для характеристики стану продовольчого ринку країни, а також світового ринку. Основні засади правового забезпечення національної продовольчої безпеки закріплені в Конституції України (ч. 1 ст. 17). Продовольча безпека є однією із складників економічної безпеки держави. Стаття 2 Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18 жовтня 2005 р., № 2982-IV<sup>10</sup> передбачає забезпечення продовольчої безпеки шляхом створення сприятливих економічних, політичних, організаційних, а також правових умов здійснення сільськогосподарського виробництва.

Видається необхідним зазначити, що закріплене в зазначених нормативно-правових актах визначення продовольчої безпеки не є повним за своїм змістом. Адже воно не охоплює такий важливий аспект як державні гарантії щодо безпечності та якості сільськогосподарської продукції.

Останніми роками спостерігається тенденція до загального зниження якості всього продовольства. Здебільшого таке становище зумовлене зростанням обсягів виробництва продуктів з використанням генетично модифікованих організмів. У 2006 р. ринкова вартість генно модифікованих культур в усьому світі склала 6,15 млрд дол. США<sup>11</sup>. Україна сьогодні перебуває на етапі активного формування системи нормативно-правових актів, призначених для регулювання відносин, які виникають в результаті розміщення на ринку ГМ сировини і продуктів з них.

На підставі Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р., № 1629-IV<sup>12</sup>, використовуючи можливості порівняння законодавства ЄС з національним законодавством, були досліджені зазначені суспільні відносини, визначені проблемні питання<sup>13</sup> і сформульовані відповідні норми в таких Законах України як Закон «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» від 14 січня 2000 р., № 1393-XIV<sup>14</sup> і «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» від 31 травня 2007 р., № 1103-V<sup>15</sup>. Враховуючи суперечливість правового регулювання відносин з біобезпеки, видається необхідним подальше вдосконалення нормативної бази в галузі виробництва сільськогосподарської продукції з використанням генетично модифікованих організмів.

У науковій літературі фахівцями різних галузей науки відмічено загострення проблеми забезпечення продовольством населення. Національна нормативно-правова база відстає від міжнародно-правової в цій сфері. Слушним для рецепції до національного законодавства є показник стабільності продовольчої безпеки, що закріплений у Звіті Всесвітньої продовольчої конференції ООН у Римі в 1974 році<sup>16</sup>. Так, всесвітня продовольча безпека є станом міжнародної економіки, за якого відбувається забезпечення наявності продовольства і розумної ціни на нього в будь-який час, незалежно від періодичних коливань і зміни погодних умов, а також від політичного та економічного тиску. Істотним для України є забезпечення доступу уразливих груп населення до продовольства шляхом державного збалансування попиту та пропозиції на ринку. Так, в доповіді Генерального директора ФАО «Світова продовольча безпека: переоцінка концепцій і підходів» у Римі в 1983 році мета досягнення продовольчої безпеки визначена як забезпечення фізичних та економічних можливостей всіх людей в будь-який час мати доступ до основних продуктів харчування, які їм потрібні<sup>17</sup>. У зв'язку з прийняттям у 1994 р. Угоди про сільське господарство Уругвайського раунду в якості додатку до Марракешської угоди про створення Світової організації торгівлі<sup>18</sup>, було запропоновано два підходи до визначення сутності забезпечення продовольчої безпеки на міжнародно-правовому рівні. Перший з них базується на максимальному залученні власного потенціалу АПК держави з метою мінімізації імпорту сільськогосподарської продукції з-за кордону. Другий підхід орієнтований на створення філій національних сільськогосподарських товаровиробників за межами країни. Для України видається найбільш прийнятним варіант нарощення обсягів виробництва за рахунок власного природоресурсного потенціалу, адже проблема продовольчої безпеки пов'язана із недостатнім рівнем забезпеченості держави харчовими продуктами за рахунок власних ресурсів. Серед чинників, що призводять до зростання обсягу продовольства, що імпортується Україною за зовнішньоекономічними контрактами, виділяють наступні: низькі темпи зростання вітчизняного сільськогосподарського товарного виробництва, особливо внаслідок зменшення кількості земель сільсько-

господарського призначення, що обробляються; невирішеність питання щодо заборони створення ринку земель сільськогосподарського призначення; орієнтованість державної аграрної політики на імпорт неякісного, проте дешевого продовольства. Сучасний стан розвитку сільськогосподарського виробництва створює загрозу для продовольчої незалежності України. Так, положення Римської декларації з всесвітньої продовольчої безпеки, що була прийнята в Римі в 1996 р.<sup>19</sup>, виділяють серед пріоритетів продовольчу незалежність як стан національної економіки, за якого може бути реалізована продовольча автономність держави від поставок продовольчих товарів з-за кордону. Антиподом продовольчій безпеці виступає продовольча незабезпеченість, що виражається в припиненні фізичного та економічного доступу населення до потрібної за медично-рекомендованими нормами кількості безпечної для життя та здоров'я продукції<sup>20</sup>. Важливе значення має законодавче відображення системи критеріїв якості та кількості при виробництві сільськогосподарської продукції. Позитивним для нашої держави є досвід з цієї проблеми США та Японії. Так, у США були прийняті спеціальні закони «Про продовольчу безпеку США» (1985 р.), «Про поліпшення продовольчої безпеки» (1986 р.), що створили нормативне підґрунтя у сфері державного регулювання продовольчої безпеки. У Японії в 1995 р. було ухвалено закон «Про продовольство». Відповідно до норм Закону почала діяти програма спеціального асигнування, активізувалося надання субсидій сільськогосподарським підприємствам, здійснювалося фінансування проектів, спрямованих на запровадження новітніх технологій в сфері сільськогосподарства (тваринництво)<sup>21</sup>. Як наслідок, відбувся процес утвердження сільськогосподарського виробництва як бази для зростання економічного потенціалу Японії. Так, було збільшено обсяг власного виробництва сільськогосподарської продукції, населення держави було забезпечено продовольчими товарами, що мали високу якість за доступною ціновою політикою. Пріоритетним напрямом державної аграрної політики Японії стало зменшення залежності від здійснення операцій імпорту сільськогосподарської продукції з-за кордону. Саме цей напрям зовнішньої політики Японії є корисним для України. Зазначені заходи сприяли перетворенню цієї країни на потужного товаровиробника сільськогосподарської продукції.

Аналізуючи викладене спробуємо дати визначення продовольчої безпеки держави. Продовольча безпека держави може бути визначена як стан розвитку суспільних відносин, за якого сукупність правових, соціально-політичних, економічних, науково-технічних, організаційних, інформаційних та інших заходів спрямована на забезпечення фізичної та економічної доступності населення до продуктів харчування, що є безпечними для життя та здоров'я, запобігання та подолання надзвичайних продовольчих ситуацій. Продовольча безпека є станом розвитку суспільних відносин на певному етапі розвитку продовольчого ринку. Названі суспільні відносини мають відповідну структуру. Суб'єктами цих відносин є громадяни України, інші фізичні та юридичні особи, держава Україна. Об'єктами є життя та здоров'я людей, безпечні для життя та здоров'я продукти харчування. Відповідно змістом зазначених відносин є право громадян на продовольчу безпеку, якому кореспондує обов'язок інших фізичних і юридичних осіб, держави забезпечувати реалізацію вказаного права.

Висновками даного дослідження можуть слугувати наступні. Запропоновано уточнення поняття категорії продовольчої безпеки держави шляхом включення до нього вказівки на безпечність для життя та здоров'я продуктів харчування. Необхідним видається подальша систематизація законодавства в сфері продовольчої безпеки, зокрема, шляхом розробки й прийняття закону «Про продовольчу безпеку України».

Перспективами подальших наукових досліджень може бути використання отриманих результатів у подальших наукових розробках. Також слід дослідити норми аграрного законодавства України щодо правового регулювання створення та функціонування продовольчої безпеки як окремого інституту аграрного права.

<sup>1</sup> Аграрне право України: Підручник / В. М. Єрмоленко, О. В. Гафурова, М. В. Гребенюк та ін.; за заг. ред. В. М. Єрмоленка. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 608 с. – С. 295.

<sup>2</sup> *Алейникова З. Ф.* Правовое обеспечение качества сельскохозяйственной продукции в сфере государственных закупок: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1983. – 18 с.; *Базаржапов Ч. Б.* Качество сельскохозяйственной продукции: методы оценки и анализа. Улан-Удэ: Бурят. кн. изд-во, 1989. – 92 с.; *Петрина В. Н.* Организационно-правовые вопросы обеспечения качества сельскохозяйственной продукции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 1990. – 16 с.

<sup>3</sup> *Отрышко В. Ф.* Правовые основы государственного управления качеством продукции. – К.: Выща шк., 1986. – 271 с. – С. 18.

<sup>4</sup> *Житеров М. И.* Экономические проблемы качества сельскохозяйственной продукции. – М.: Экономика, 1978. – 87 с. – С. 8.

<sup>5</sup> *Петрина В. Н.* Организационно-правовые вопросы обеспечения качества сельскохозяйственной продукции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1990. – 16 с. – С. 7.

<sup>6</sup> *Гойчук О. І.* Продовольча безпека та необхідність її правового забезпечення / О. І. Гойчук, В. І. Курило // Адвокат. – 2006. – № 3. – С. 3–5.

<sup>7</sup> Про безпечність та якість харчових продуктів: Закон України від 23 грудня 1997 року, № 771/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 19. – Ст. 98 (у редакції Закону від 6 вересня 2005 року, № 2809-IV) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 50. – Ст. 533.

<sup>8</sup> Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24 червня 2004 року, № 1877-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 49. – Ст. 527.

<sup>9</sup> Про затвердження Методики розрахунку рівня економічної безпеки України: Наказ Міністерства економіки України від 2 березня 2007 року, № 60 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 73. – Ст. 2715.

<sup>10</sup> Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року: Закон України від 18 жовтня 2005 року, № 2982-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 1. – Ст. 17.

<sup>11</sup> Впровадження методів оцінки наявності та вмісту генетично модифікованих компонентів у продуктах харчування, кормах і парфюмерно-косметичних виробках / Блюм Я. Б., Банникова М. О., Карпов П. А., Комарницький І. К., Кучук М. В., Сорочинський Б. В. // Наука та інновації. – 2008. – Т. 4. – № 2. – С. 40–48.

<sup>12</sup> Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 року, № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

<sup>13</sup> Огляд стану впровадження та дослідження біотехнологій і біобезпеки в Україні та країнах субрегіону / Я. Б. Блюм, В. А. Негрецький, А. І. Семець та ін. – Проект ЮНЕПГЕФ: «Розробка національної рамкової структури біобезпеки для України». – К., 2003. – 82 с.; Генетически модифицированные продукты питания: потенциальное воздействие на здоровье человека / А. Пуштай, С. Бардоч, С. У. Ивен – "Вестник ДВОРАН". – М., 2005. – № 3. – С. 40–54.

<sup>14</sup> Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції: Закон України від 14 січня 2000 р., № 1393-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 12. – Ст. 95.

<sup>15</sup> Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні, використанні генетично модифікованих організмів: Закон України від 31 травня 2007 року, № 1103-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 35. – Ст. 484.

<sup>16</sup> Всеобщая декларация о ликвидации голода и недоедания // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/russian/documen/declarat/hunger.htm>.

<sup>17</sup> FAO. 1983. World Food Security: a Reappraisal of the Concepts and Approaches. Director General's Report. Rome; The State of Food Insecurity in the World 2001. Rome: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fao.org/docrep/003/Y1500E00.HTM>.

<sup>18</sup> Agreement on Agriculture: Uruguay round agreement: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.wto.org/english/docse/legal-e/14-ag-01-e.htm>.

<sup>19</sup> Римская декларация о всемирной продовольственной безопасности // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.feedingminds.org/level3/lesson3/WFSdecl-ru.htm>.

<sup>20</sup> The State of Food Insecurity in the World 2001. Rome: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fao.org/docrep/003/Y1500E/Y1500E00.HTM>.

<sup>21</sup> Гребенюк М. В. Правове забезпечення продовольчої безпеки в Японії // Спадковість творчих ідей академіка В. З. Янчука та їх розвиток у науці сучасного аграрного та природоресурсного права: Матеріали круглого столу (27 травня 2010 року), присвяченого 85-річчю від дня народження академіка В. З. Янчука: зб. наук. пр. / За заг. ред. проф. В. М. Єрмоленка, В. І. Курила. – К.: Освіта України, 2010. – 108 с.

### Резюме

Наукова стаття присвячена розгляду нагальних питань правового забезпечення продовольчої безпеки України. Автор підтримує пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання відносин із забезпечення продовольчої безпеки України шляхом прийняття спеціального нормативно-правового акта – Закону «Про продовольчу безпеку України». Висновком дослідження стало уточнення поняття «продовольча безпека» шляхом включення до нього критерію безпеки продукції сільськогосподарського виробництва.

**Ключові слова:** продовольство, продовольча безпека України, безпечність продукції сільськогосподарського виробництва.

### Резюме

Научная статья посвящена рассмотрению жизненно важных вопросов правового обеспечения продовольственной безопасности Украины. Автор поддерживает предложения по усовершенствованию правового регулирования отношений по обеспечению продовольственной безопасности Украины путем принятия специального нормативно-правового акта – Закона «О продовольственной безопасности Украины». Выводом исследования является уточнение понятия «продовольственная безопасность» путем включения в него критерия безопасности продукции сельскохозяйственного производства.

**Ключевые слова:** продовольствие, продовольственная безопасность Украины, безопасность продукции сельскохозяйственного производства.

### Summary

The scientific article is devoted to consideration vitally of important questions of the legal providing of food security in Ukraine. An author supports suggestions on the improvement of the legal adjusting of relations on providing of food security in Ukraine by acceptance of the special normative-legal act – Law "About food security in Ukraine". Clarification of the notion "food security" by the inclusion in it criterion of security of products of agricultural production is a research conclusion.

**Key words:** food, food security in Ukraine, safety of products of agricultural production.

Отримано 16.04.2011