

**ПРОДОВОЛЬЧА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ
ЯК ОБ'ЄКТ НАУКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

**FOOD SECURITY OF UKRAINE
AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE LAW SCIENCE**

**Фоменко О.О., здобувач кафедри адміністративного,
кримінального права і процесу**
Міжнародний університет бізнесу і права
ORCID ID: 0009-0000-4171-5721

У статті проаналізовано поняття та зміст продовольчої безпеки в науці адміністративного права. Встановлено, що одним із характерних недоліків правового регулювання продовольчої безпеки України є недостатня розробленість понятійного апарату, свідченням чого є звужений підхід до розуміння продовольчої безпеки, як складового елементу економічної безпеки держави. Охарактеризовано легальне визначення продовольчої безпеки в національному та міжнародному праві, як захищеність життєво важливих інтересів людини, які передбачають наявність державних гарантій щодо забезпечення безпеки та якості харчових продуктів для підтримки нормальної життєдіяльності людини. Розкрито специфіку продовольчих відносин, яка полягає у тому, що вони виступають сферою концентрації цілої низки публічних і приватних інтересів: економічного, продовольчого, екологічного, соціального, безпекового та інших напрямків. Наголошено на необхідності вироблення єдиного підходу до розуміння продовольчої безпеки та її сутнісних характеристик. Підкреслено актуальність удосконалення понятійного апарату у сфері забезпечення продовольчої безпеки, шляхом виокремлення її адміністративно-правового наповнення. Проаналізовано поняття продовольчої безпеки в нормах національного та міжнародного права, а також науковій літературі. Визначено поняття продовольчої безпеки в якості об'єкта адміністративно-правової науки, як урегульованої нормами адміністративного права діяльності суб'єктів адміністративно-правових продовольчих відносин, яка включає сукупність організаційно-правових, соціально-політичних, економічних, науково-технічних, інформаційних та інших заходів, спрямованих на усунення реальних та потенційних загроз життєво важливим інтересам людини, суспільства та держави у сфері реалізації національної продовольчої політики, з метою забезпечення фізичної та економічної доступності населення до продуктів харчування, що є безпечними для життя та здоров'я, запобігання та подолання надзвичайних продовольчих ситуацій тощо. Виокремлено ознаки адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, до числа яких віднесено: а) імперативний характер правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки; б) наявність системи органів виконавчої влади, наділених контрольно-наглядовими та юрисдикційними повноваженнями у сфері забезпечення продовольчої безпеки; в) механізм забезпечення продовольчої безпеки врегульований адміністративно-правовими нормами; г) реалізація адміністративно-правового механізму передбачає застосування сукупності адміністративно-правових засобів; д) міжгалузевий характер адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки; е) забезпечення продовольчої безпеки є необхідною умовою реалізації конституційного права громадян на достатній рівень соціального забезпечення.

Ключові слова: продовольча безпека, адміністративне право, економічна безпека, харчові продукти, продовольчі відносини, міжнародне право, продовольча політика.

The article analyzes the concept and content of food security in the science of administrative law. It has been established that one of the characteristic shortcomings of the legal regulation of food security in Ukraine is the insufficient development of the conceptual apparatus, which is evidenced by a narrow approach to understanding food security as a constituent element of the economic security of the state. The legal definition of food security in national and international law is characterized as the protection of vital human interests, which provide for the presence of state guarantees to ensure the safety and quality of food products to support normal human activities. The specificity of food relations is revealed, which is that they act as a sphere of concentration of a number of public and private interests: economic, food, ecological, social, security and other directions. The need to develop a unified approach to understanding food security and its essential characteristics is emphasized. The urgency of improving the conceptual apparatus in the field of ensuring food security by highlighting its administrative and legal content is emphasized. The concept of food security in the norms of national and international law, as well as scientific literature, is analyzed. The concept of food security as an object of administrative-legal science is defined as the activity of subjects of administrative-legal food relations regulated by the norms of administrative law, which includes a set of organizational-legal, socio-political, economic, scientific-technical, informational and other measures, aimed at eliminating real and potential threats to the vital interests of people, society and the state in the field of national food policy implementation, with the aim of ensuring physical and economic access of the population to food products that are safe for life and health, prevention and overcoming of emergency food situations, etc. The signs of administrative and legal provision of food security are singled out, which include: a) the imperative nature of legal relations in the sphere of food security provision; b) the existence of a system of executive authorities empowered with supervisory and jurisdictional powers in the field of ensuring food safety; c) the mechanism for ensuring food security is regulated by administrative and legal norms; d) the implementation of the administrative-legal mechanism involves the application of a set of administrative-legal means; e) interdisciplinary nature of administrative and legal regulation of legal relations in the field of ensuring food safety; e) ensuring food security is a necessary condition for realizing the constitutional right of citizens to a sufficient level of social security.

Key words: food security, administrative law, economic security, food products, food relations, international law, food policy.

Постановка проблеми. Проблема продовольчої безпеки займає провідне місце у національній безпеці кожної країни, оскільки є обов'язковою умовою й необхідним чинником соціальної та економічної стабільності держави. Завдяки їй досягається сталий соціально-економічний розвиток суспільства, його демографічне відтворення [1]. Іншими словами, продовольча безпека будь-якої країни слугує невід'ємним елементом системи її національної безпеки.

У сучасному розумінні продовольча безпека являє собою сукупність адміністративно-правових, інформаційних, економічних та політичних засобів, реалізація яких спрямована на формування здатності держави гарантовано

задовольняти власні потреби у забезпеченні населення продовольством на рівні, передбаченому державними стандартами. Таким чином, враховуючи міждисциплінарний характер окресленої проблеми та міжгалузеве правове регулювання продовольчої безпеки України, постає питання щодо визначення поняття та ознак продовольчої безпеки в адміністративному праві.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі теоретико-правові підходи щодо визначення поняття й сутності продовольчої безпеки, розкриті в роботах Д.О. Беззубов, О.В. Вараксіна В.М. Єрмоленко, О.О. Зеленська, Т.О. Коваленко, М.М. Коренева, В.І. Курило, М.Д. Курляк, Т.В. Курман, С. О. Лушпаєв, Н.І. Титова та інші провідні

вітчизняні фахівці економічних та правових наук. У той же час, питання щодо визначення поняття та ознак продовольчої безпеки в теорії адміністративного права, потребують більш глибокого опрацювання.

Формування цілей статті (постановка завдання). Мета статті полягає у аналізі наукової літератури з проблем забезпечення продовольчої безпеки, а також нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання суспільних відносин у галузі продовольчої безпеки, з метою визначення поняття й ознак продовольчої безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Продовольство слугує одним із найважливіших складових елементів національної системи життєзабезпечення, виступає надійним гарантом безпеки та незалежності сучасної держави. За справедливим твердженням французького філософа-просвітянину Жана-Жака Руссо, висловленим ще у середині XVIII сторіччя, єдиний засіб утримати державу в стані незалежності від будь-кого - це сільське господарство. Володіння ви хоч всіма багатствами світу, якщо вам нічим харчуватися - ви залежите від інших [2]. Важко не погодитися із не втрачаючим і дотепер висновком видатного французького філософа. Будучи основним показником рівня незалежності країни, продовольча захищеність держави, передовсім, характеризує її соціальну спрямованість та виражається у основоположних принципах її функціонування та спроможності інститутів публічного управління забезпечувати найважливіше право людини на власне існування.

Будучи важливою галуззю економічного потенціалу України, - висновує Н.І. Титова, - землі сільськогосподарського призначення та сільськогосподарська продукція, яка на них вирощується, виступають в якості життєзабезпечувального фактору для всього суспільства [3, с. 8]. Не применшуючи пріоритетного значення сільського господарства в економічному розвитку нашої країни, також слід підкреслити багатовекторність його впливу на усі галузі соціально-економічного та політичного життя не тільки на національному рівні, але й міжнародному.

Стаття 25 Загальної декларації прав людини проголошує, що «кожна людина має право на такий рівень життя, включно з харчуванням, який є достатнім для підтримання здоров'я й добробуту її самої та її сім'ї. Ми твердо переконані, що це право – а не привілей – є невід'ємним для всіх людей, для всіх країн разом із правом на життя та свободу. Кожна країна повинна бути надійно захищена від голоду. Водночас будь-яка держава, що провокує голод і намагається зрештою доступ до продовольства привілеєм, має отримати найжорсткішу реакцію світу» [4]. Зазначена правова норма яскраво демонструє безпосередній вплив стану продовольчої безпеки на рівень незалежності та суверенітету будь-якої країни.

На міжнародно-правовому рівні відправною точкою у формуванні правового забезпечення продовольчої безпеки, коли міжнародне співтовариство спрямувало зусилля на вироблення правових основ подолання дефіциту продовольства, слугує факт заснування Організації Об'єднаних Націй, яка надала поштовх у виробленні правової основи забезпечення продовольчої безпеки у державах-учасницях ООН.

Так, 16 листопада 1974 року в Римі, під час проведення Всесвітньої продовольчої конференції, було прийнято Загальну декларацію про ліквідацію голоду та недоїдання (Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition), міжнародний документ, схвалений резолюцією Генеральної Асамблеї ООН, відповідно до параграфу 1 якої «Кожний чоловік, жінка і дитина мають невід'ємне право не зазнавати голоду і недоїдання для повного розвитку і збереження своїх фізичних і розумових здібностей. Сучасне суспільство володіє достатніми ресурсами, організаційними можливостями, технікою і, отже, спроможне досягти цієї мети... Ліквідація голоду

є загальним обов'язком усіх країн міжнародного співтовариства, особливо розвинених країн, здатних надати допомогу» [5]. Попри те, що необхідність прийняття коментованої декларації була обумовлена наростаючою продовольчою проблемою, яка у другій половині XX століття набула глобальних масштабів, слід констатувати, що на міжнародно-правовому рівні загальне розуміння продовольчої безпеки та механізм подолання голоду так і не був сформований.

У подальшому процес вироблення правових основ забезпечення продовольчої безпеки на міжнародному рівні пов'язаний із прийняттям 13 листопада 1996 року на Всесвітньому саміті з продовольчої безпеки Римської декларації про всесвітню продовольчу безпеку, яка виробила правові основи щодо визначення її поняття, як економічного стану держави, за якого населенню країни у цілому та кожному громадянину гарантується забезпечення доступу до продуктів харчування, питної води та інших харчових продуктів у якості, асортименті та обсягах, які необхідні та достатні для фізичного і соціального розвитку особистості, забезпечення здоров'я населення [6]. Проте, слід зауважити, що не зважаючи на поставлене у Римській декларації перспективне завдання щодо зниження вдвічі чисельності голодуючих людей та забезпечити населення планети продовольством до 2015 року, ця мета так і не була реалізована. За результатами щорічної доповіді ООН щодо світової продовольчої безпеки та харчування, після неухильного зниження протягом більше десяти років голод у світі знову почав зростати і в 2016 році вразив 815 мільйонів людей, або 11 відсотків населення світу [7].

Невтішна ситуація із станом продовольчої безпеки в світі також здобула документального підтвердження у липні 2002 року, під час чергового саміту Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН, міжурядової організації, до складу якої входять 194 держави-члени, два асоційовані члени та одна організація-член — Європейський союз [8]. Учасниками саміту було визнано, що світове співтовариство програє битву з голодом, а серед способів забезпечення продовольчої безпеки вказано на поєднання засобів щодо підтримки найбільш нужденних країн продуктами харчування, з розробкою та реалізацією власних програм, спрямованих на подолання кризових явищ у сільському господарстві.

Сучасний етап подолання голоду в світі безпосередньо пов'язаний із повномасштабною війною, розв'язаною в Україні російською федерацією, і намаганням останньої розбалансувати загальносвітовий механізм продовольчої безпеки, використавши його в якості зброї у війні проти України. Слід наголосити, що у 2021 році, відповідно до Глобального індексу продовольчої безпеки, Україна, отримавши за даними Держстату рекордний врожай зернових і олійних культур (107 млн. тон), посіла лише 58 місце в світі, маючи високі показники доступності та якості й безпечності, але значно поступаючись іншим державам у показнику ресурси і сталий розвиток [9], що свідчить про наявність серйозних організаційних та правових проблем із станом забезпечення безпеки продовольчих ресурсів. Мусимо констатувати, що й дотепер на законодавчому рівні не прийнято спеціального законодавчого акту, спрямованого на визначення принципів державної політики у сфері продовольчої безпеки; формування понятійного апарату у сфері забезпечення продовольчої безпеки, зокрема, таких дефініцій, як: «забезпечення продовольчої безпеки», «загрози продовольчій безпеці», «національні інтереси у сфері продовольчої безпеки» і т.д.; врегулювання кола суб'єктів забезпечення продовольчої безпеки, визначення їх функцій та повноважень, зокрема, й щодо ефективного реагування на загрози продовольчій безпеці; вироблення стратегічних напрямів державної політики щодо забезпечення продовольчої безпеки і т.д. Прийнятий 24 березня 2022 року Закон України «Про внесення змін

до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» продемонстрував намагання законодавця лише фрагментарно, в контексті правового режиму воєнного стану, вирішити комплексну багатогранну проблему забезпечення продовольчої безпеки [10]. Звужений підхід до врегулювання правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки проявляється у меті коментованого законодавчого акту, яка спрямована на створення умов для успішної посівної кампанії 2022 року і вирішення нагальних проблем щодо оперативного залучення земель сільськогосподарського призначення в аграрне виробництво в умовах війни. «Але у повоєнний час, переконаний професор В.М. Єрмоленко, - потребуватиметься зовсім інший підхід, що вимагатиме прийняття окремого закону, до проектування якого слід залучити найкращі кадри аграрної, економічної та юридичної науки» [11, с. 25].

У цьому контексті Т.В. Курман цілком обґрунтовано зазначає, що проблема забезпечення продовольчої безпеки набула ще більшої актуалізації внаслідок безпрецедентної збройної агресії РФ проти України, адже остання на сьогодні перебуває у надскладних умовах воєнного стану... знищення внаслідок артилерійських обстрілів сільськогосподарської техніки, зерносховищ, тваринницьких ферм, загибель стад сільськогосподарських тварин, шкода, завдана ґрунту від вибухів боєприпасів (воронки, хімічне і фізичне забруднення та ін.), мінування полів, блокування портів – все це створює неабиякі загрози не лише у сфері ведення агробізнесу, а й, як наслідок, у сфері забезпечення продовольчої безпеки [12, с. 123]. Аналогічної точки зору також притримується ряд фахівців в галузі правових наук, таких як О.О. Зеленська [13, с. 109], М.Д. Курляк [14, с. 188], Д.О. Беззубов, М.М. Коренева [15, с. 200], В.І. Курило [16, с. 30-31], Т.О. Коваленко [17, с. 31], С.О. Лушпаєв [18, с. 269] тощо.

З метою недопущення національної та світової продовольчої кризи, 26 листопада 2022 року Президентом України організовано проведення Міжнародного установчого саміту International Summit on Food Security, котрий положив начало ініційованій Головою государства гуманітарної програмі Grain from Ukraine. Учасники саміту виступили з ініціативою щодо створення Глобальної групи реагування на продовольчу, енергетичну та фінансову кризи й закликали держави-члени та інші зацікавлені сторони підтримувати функціонування ланцюгів постачання продовольства й сільськогосподарської продукції та залишати торговельні канали та ринки відкритими для переміщення продовольства» [19].

Висновки. Аналіз міжнародно-правових актів у сфері забезпечення продовольчої безпеки дозволяє висновувати, що одним із характерних недоліків переважної більшості керівних документів є недостатня розробленість понятійного

апарату, свідченням чого є звужений підхід до розуміння продовольчої безпеки, як складового елементу економічної безпеки держави, у якості захищеності життєво важливих інтересів людини, які передбачають наявність державних гарантій щодо забезпечення безпеки та якості харчових продуктів для підтримки нормальної життєдіяльності людини [20].

Але в той же час, цілком обґрунтованими є судження тих науковців, які переконані, що агросфера традиційно виступає сферою концентрації цілої низки публічних і приватних інтересів: економічного, продовольчого, екологічного, соціального, безпекового та інших напрямків [12, с. 124]. А тому існує потреба у виробленні єдиного підходу до розуміння продовольчої безпеки та її сутнісних характеристик. Актуальною також є проблема щодо удосконалення понятійного апарату у сфері забезпечення продовольчої безпеки, шляхом виокремлення її адміністративно-правового наповнення. З огляду на те, що зазначений факт суттєво впливає на формування законодавчих основ адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки на національному рівні, вважаємо за необхідне здійснити теоретико-правовий аналіз дефініції «продовольча безпека» та визначити її характерні ознаки.

Так, продовольча безпека держави, як адміністративно-правова категорія, може бути визначена як урегульована нормами адміністративного права діяльність суб'єктів адміністративно-правових продовольчих відносин, яка включає сукупність організаційно-правових, соціально-політичних, економічних, науково-технічних, інформаційних та інших заходів, спрямованих на усунення реальних та потенційних загроз життєво важливим інтересам людини, суспільства та держави у сфері реалізації національної продовольчої політики, з метою забезпечення фізичної та економічної доступності населення до продуктів харчування, що є безпечними для життя та здоров'я, запобігання та подолання надзвичайних продовольчих ситуацій тощо.

Ознаки адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки:

а) імперативний характер правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки; б) наявність системи органів виконавчої влади, наділених контрольно-наглядними та юрисдикційними повноваженнями у сфері забезпечення продовольчої безпеки; в) механізм забезпечення продовольчої безпеки врегульований адміністративно-правовими нормами; г) реалізація адміністративно-правового механізму передбачає застосування сукупності адміністративно-правових засобів; г) міжгалузевий характер адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки; д) забезпечення продовольчої безпеки є необхідною умовою реалізації конституційного права громадян на достатній рівень соціального забезпечення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Вараксіна О.В. Принципи формування продовольчої безпеки національної економіки: теоретичний аспект. Економіка та суспільство. 2020. № 22. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/issue/view/8>.
2. Ukrainian agrarian confederation. URL: <http://agroconf.org/en/node/20660>.
3. Титова Н.І. Фермерство в Україні: основні правові засади. Питання та відповіді. Львів, 1998. 184 с.
4. Загальна декларація прав людини : Декларация ООН від 10.12.1948. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.
5. Загальна декларація про ліквідацію голоду та недоїдання 1974: Доповідь Всесвітньої продовольчої конференції, Рим, 5–16 листопада 1974 р. (E/CONF.65/20). URL: <http://www.un.org/russian/document/declarat/hunger.htm>.
6. FAO 1996. Rome Declaration of World Food Security and World Food Summit Plan of Action. URL: <http://www.fao.org/wfs/final>.
7. Голод вразив 11% населення планети – ООН. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2311974-golod-vraziv-11-naseledda-planeti-on.html>.
8. The Food and Agriculture Organization (FAO). URL: <https://latifundist.com/kompanii/1044-the-food-and-agriculture-organization>.
9. Global Food Security Index. URL: <https://im-pact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/Index>.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану: Закон України від 24.03.2022 № 2145-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31. Ст. 1635.
11. Продовольча та екологічна безпека у воєнний і післявоєнний часи: правові виклики для України та світу: тези доповідей учасників Міжнародної науковопрактичної онлайн/офлайн конференції (м. Київ, 16 вересня 2022 р.). Київ: ФОРМ Ямчинський О.В., 2022. 297 с.
12. Курман Т.В. Агробізнес та продовольча безпека: проблеми правового забезпечення в умовах воєнного стану. Аналітично-порівняльне правознавство. 2022. № 3. С. 122-126.
13. Зеленська О.О. Система продовольчої безпеки: сутність та ієрархічні рівні. *Вісник ЖДТУ*. 2012. № 1 (59). С. 108-112.

14. Курляк М.Д. Формування системи національної продовольчої безпеки України. Монографія. Львів : Вид-во «Растр-7», 2018. 232 с.
15. Беззубов Д.О., Коренева М.М. Поняття та структура забезпечення продовольчої безпеки (науковий аспект) // АЕРО-2015. Повітряне і космічне право : матеріали Всеукраїнської конференції молодих учених і студентів. Т 2. Київ, Національний авіаційний університет, 26 листопада 2015 р. Тернопіль: Вектор, 2015. С. 199-201.
16. Курило В.І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 487 с.
17. Коваленко Т.О. Поняття, ознаки та критерії продовольчої безпеки за законодавством України та інших держав. Адміністративне право і процес. 2018. № 1(20). С. 30-41.
18. Лушпаєв С. О. Про принципи правового регулювання продовольчої безпеки України. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 268-273.
19. Володимир Зеленський відкрив перший міжнародний саміт щодо реалізації ініційованої Україною програми Grain from Ukraine. URL: <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-vidkriv-pershij-mizhnarodnij-samit-shodo-79457>.
20. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : наказ Міністерства економічного розвитку України від 29.10.2013 № 1277 / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v1277731-13>.