

**Яна Алексєєва**здобувач кафедри європейської інтеграції  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України**МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ***У статті розглянуто аналіз міжнародного досвіду у вирішенні проблем продовольчого забезпечення. Визначено проблемні питання для застосування механізмів державного управління.***Ключові слова:** продовольча безпека, закон, продукти харчування.**Yana Alekseeva****THE INTERNATIONAL LEGAL EXPERIENCE OF THE ENSURING OF FOOD SECURITY***The article deals with the problem of international legal regulation of food security. Identified problematic issues for the application of governance mechanisms in Ukraine.***Keywords:** food security, law, food.**Яна Алексєєва****МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ОПЫТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ***В статье рассмотрена проблема международно-правового регулирования обеспечения продовольственной безопасности. Определены проблемные вопросы для применения механизмов государственного управления в Украине.***Ключевые слова:** продовольственная безопасность, закон, продукты питания.

Постановка проблеми

Продовольча безпека є одним із елементів економічної політики держави, яка спрямована на забезпечення стабільного виробництва продуктів харчування, доступності їх отримання та використання населенням відповідно до фізіологічних норм споживання за рахунок власного виробництва та надходження від імпорту. Боротьба з голодом визнана як першочергове завдання міжнародного економічного співробітництва держав, тому продовольча проблема належить до категорії глобальних, оскільки для її розв'язання недостатньо зусиль окремих держав, а потрібне добре налагоджене співробітництво світової спільноти, незалежно від суспільного та економічного розвитку. Актуальність теми дослідження обґрунтована необхідністю прискорення запровадження дієвої вітчизняної системи забезпечення продовольчої безпеки, тому вважаємо за доцільне провести аналіз законодавства у сфері регулювання продовольчого забезпечення населення окремих держав колишнього СНД та держав, які нещодавно набули членства в Європейському Союзі (ЄС), на прикладі Республіки Болгарія.

Питанням забезпечення продовольчої безпеки приділяли значну увагу у своїх працях А. Бабенко, В. Курило, В. Єрмоленко, І. Лукінов, О. Скидан, М. Хорунжий, О. Шевчук, М. Янків. Але жоден із фахівців не здійснював огляд законодавства у сфері забезпечення продовольчої безпеки іноземних держав, зокрема окремих держав колишнього СНД, що посилює актуальність обраної теми дослідження.

До невирішених частин загальної проблеми, яким присвячена стаття, належить аналіз міжнародно-правового досвіду у вирішенні проблем продовольчої безпеки та застосування міжнародного досвіду для України.

Мета

Метою дослідження є аналіз теоретичних і практичних аспектів міжнародного досвіду у вирішенні продовольчої проблеми та залучення отриманого досвіду для вирішення проблеми в Україні.

Виклад основного матеріалу

Міжнародно-правовий досвід ведення сільського господарства передбачає такі загально визначені чинники, які можуть впливати на глобальну продовольчу проблему:

1) природні умови й розміщення населення (загальна площа та структура сільськогосподарських угідь, сільськогосподарський потенціал, клімат, співвідношення між кількістю населення і масою продовольства тощо);

2) світовий транспорт і зв'язок, які забезпечують доступ продуктів харчування на міжнародний продовольчий ринок;

3) економічний потенціал держави тощо.

Фундаментальним міжнародним актом, який регулює питання забезпечення міжнародної продовольчої безпеки, можна визначити прийняту у 1996 р. Римську декларацію «Про всесвітню продовольчу безпеку», положення якої визначають шляхи міжнародної політики щодо боротьби з голодом, комплексну стратегію подолання світової продовольчої кризи на глобальному та регіональному рівнях. Римська декларація 1996 р. визначає продовольчу безпеку як стан економіки 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.

Право на продовольче забезпечення громадян є соціально-економічним правом, яке визначено в основних законах (конституціях) багатьох держав. Як зазначає професор В. Шаповал, за змістом новітніх конституцій можна окреслити їх загальні ознаки: 1) у них відображено порівняно більшу роль держави в економічній сфері, закріплено економічну державну функцію, що вже сформулась; 2) за змістом відповід-

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

них основних законів за людиною визнано пріоритет в її взаємовідносинах із державою.

Новітні конституції зазвичай містять змістовні положення про права і свободи та фіксують ряд соціально-економічних прав [1, с. 9]. Конституції держав колишнього СНД визначають право громадян на достатній рівень життя, яке передбачає доступність продуктів харчування відповідно до споживчих потреб населення певної країни. Відповідно до ст. 48 Конституції України, держава повинна забезпечувати право кожного на достатній життєвий рівень, яким передбачено і достатнє харчування [2]. Стаття 21 Конституції Республіки Білорусь від 15 березня 1994 р. визначає, що кожен громадянин має право на достатній рівень життя, включаючи повноцінне харчування, одяг, житло і постійне поліпшення необхідних для цього умов [3]. Стаття 37 Конституції Республіки Молдова від 29 липня 1994 р. визначає, що кожна людина має право на безпечні продукти харчування, та держава гарантує право на вільний доступ до інформації про якість продуктів харчування. Стаття 47 Конституції Молдови регламентує, що держава зобов'язана вживати заходів щодо забезпечення кожного громадянина достатнім рівнем життя, необхідним для підтримання здоров'я та благополуччя його самого та його сім'ї, зокрема, їжі, одягу, житла [4]. Стаття 34 Конституції Республіки Вірменія від 5 липня 1995 р. декларує, що кожен для себе та своєї сім'ї має право на достатній рівень життя, у тому числі на житло та на поліпшення умов життя, і держава вживає необхідних заходів для здійснення цього права громадян [5]. Стаття 31 Конституції Республіки Казахстан від 30 вересня 1995 р. [6] встановлює, що держава має на меті здійснення охорони навколишнього середовища, сприятливого для життя та здоров'я людини. Конституція Республіки Грузія, прийнята 24 серпня 1995 р., у ст. 37 визначає, що всі громадяни мають право перебувати у безпечному для здоров'я людини середовищі, відповідно до екологічних та економічних інтересів суспільства [7]. Стаття 55 Конституції Республіки Болгарія від 13 липня 1991 р. встановлює, що громадяни мають право на здорове та сприятливе навколишнє середовище відповідно до встановлених стандартів і норм [8]. Таким чином, у конституціях згаданих держав визначено, що обов'язком держави є належне, стабільне та повне забезпечення споживчих потреб населення в продуктах харчування.

У Конституціях держав ЄС окремими положеннями передбачається захист прав споживачів. Так, ст. 60 Конституції Республіки Португалія від 2 квітня 1976 р. визначає, що споживачі мають право на якісні товари та послуги, на безпеку та захист своїх економічних інтересів. Стаття 66 закріплює, що усі мають право жити у здоровому навколишньому середовищі [9]. Таким чином, за положеннями Конституції Португалії держава повинна забезпечувати захист прав споживачів, споживчі потреби населення та створювати здорове навколишнє середовище, існування якого передбачає, зокрема, збереження здоров'я громадян шляхом постачання і виготовлення якісних та безпечних харчових продуктів, продовольчої сировини.

На підставі конституційних положень розробляються та приймаються законодавчі акти, які регулюють сферу забезпечення продовольчої безпеки. Але ще й досі у таких державах, як Україна, Грузія, Казахстан, Молдова, не існує спеціальних законодавчих актів, які б здійснювали відповідне регулювання. Так, в Україні 22.12.2011 року ВРУ прийняла закон №8370-1 «Про продовольчу безпеку України». Такий документ було прийнято вперше, і

саме цей закон мав стати відправною точкою у вирішенні проблеми продовольчої безпеки, але, на жаль, Президент України відхилив даний закон і не підписав його.

У вітчизняному законодавстві поняття продовольчої безпеки регламентовано Законом України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р. № 1877 [10], відповідно до норм якого продовольча безпека — захищеність життєвих інтересів людини, яка виражається у гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності. Таким чином, рівень забезпечення продовольчої безпеки безпосередньо залежить від ефективності діяльності аграрного сектору економіки, тому на державному та місцевому рівнях повинен діяти механізм реалізації програм стимулювання і підтримки вітчизняних аграрних товаровиробників.

Закон Республіки Вірменія «Про забезпечення продовольчої безпеки» від 7 травня 2002 р., який набув юридичної сили 1 січня 2003 р. [11], визначено, що забезпечення продовольчої безпеки — це такий стан економіки держави, який забезпечує продовольчу незалежність країни і гарантує фізичну та економічну доступність для населення харчових продуктів, які відповідають санітарним вимогам. Положення цього Закону визначають продовольчу кризу, фізіологічні норми харчування населення, продовольчу незалежність держави, поняття економічної доступності харчових продуктів, основні напрями державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки. Стаття 5 регламентує завдання Уряду Республіки Вірменія у сфері забезпечення продовольчої безпеки, до яких належать: забезпечення фізичної та економічної доступності харчових продуктів; забезпечення безпеки продуктів харчування, які постачаються для споживання населенням; створення, зберігання та поповнення державного продовольчого резерву. Продовольча безпека вважається забезпеченою, якщо обсяги вітчизняного виробництва життєво важливих харчових продуктів та державного продовольчого резерву забезпечують попередження продовольчої кризи. Відповідальність за проведення заходів, спрямованих на забезпечення продовольчої незалежності, покладається на уряд держави. Державний контроль продовольчого ринку включає: оцінку виробництва, забезпечення продуктами та товарними запасами; контроль за рухом оптових партій харчових продуктів в умовах особливих режимів, оцінка якості харчових продуктів на відповідність екологічним та санітарно-епідеміологічним вимогам тощо.

На Міжпарламентській асамблеї держав-учасниць СНД 16 жовтня 1999 р. було прийнято модельний закон «Про продовольчу безпеку» [12], положення якого регламентують, що продовольча безпека — стан економіки держави, за якого забезпечується продовольча незалежність держави та гарантується фізична та економічна доступність продовольства для усього населення у кількості, необхідній для активного та здорового життя. Також цей законодавчий акт визначає поняття забезпечення продовольчої безпеки, продовольчої кризи тощо. Але ще й досі ні в Російській Федерації, ні в Білорусі не було прийнято відповідних законодавчих актів у сфері забезпечення продовольчої безпеки, а модельний закон «Про продовольчу безпеку» існує лише як формула правового забезпечення побудови системи продовольчої безпеки і має рекомендаційний характер.

Постанова Ради Міністрів Республіки Білорусь «Про концепцію національної продовольчої безпеки Республі-

ки Білорусь» від 10 березня 2004 р. № 252 [13] визначає теоретичні та методологічні критерії продовольчого забезпечення, шляхи їх реалізації, керуючись змістом продовольчої безпеки, ефективністю використання ресурсного потенціалу в агропромисловій сфері з урахуванням економічних та соціальних наслідків. За білоруським законодавством досягнення продовольчої безпеки зводиться до двох напрямів: підтримання продуктового забезпечення на рівні, достатньому для здорового харчування; усунення залежності від імпорту та захист інтересів вітчизняних виробників продукції. Так, національна продовольча безпека Республіки Білорусь — це такий стан економіки, за якого незалежно від кон'юнктури світових ринків населенню гарантується стабільне забезпечення продовольством у кількості, що відповідає науково обґрунтованим параметрам, і запроваджуються умови для підтримання споживання на рівні медичних норм. До складових компонентів продовольчої безпеки належать: потенціальна фізична доступність продуктів харчування до кожного громадянина, економічна доступність придбання продовольства усіма соціальними групами населення, зокрема малозабезпеченими. Компетенція щодо забезпечення продовольчої безпеки покладається на Уряд Республіки Білорусь, який: підтримує необхідний рівень виробництва продуктів харчування в державі, здійснює оновлення та поповнення державного продовольчого резерву незалежно від впливу внутрішніх та зовнішніх несприятливих факторів; перевіряє відповідність якості вироблених та реалізованих у державі громадянам продуктів харчування вимогам державної системи стандартів. Продовольча безпека вважається незабезпеченою, якщо річне виробництво життєво важливих продуктів харчування в державі становить менше 80 % річної потреби населення у таких видах продуктів харчування відповідно до фізіологічних норм харчування. Баланс необхідного та фактичного рівня виробництва продовольства є основою для розрахунків оцінки рівня продовольчої безпеки та продовольчої незалежності, а також базою для планування виробництва життєво важливих продуктів харчування. Указом Президента Республіки Білорусь від 25 березня 2005 р. № 150 була схвалена державна програма відродження і розвитку села на 2005-2010 рр., у якій передбачено заходи щодо розвитку та збільшення показників у сфері рослинництва, тваринництва, рибицтва та інших галузей аграрного виробництва. Закон Республіки Грузія «Про безпеку та якість продукції» від 27 грудня 2005 р. № 2548 [7] визначає поняття безпеки продукції, класифікатор вимог якості для продуктів харчування з урахуванням положень законодавства Світової організації торгівлі (СОТ).

Таким чином, забезпечення продовольчої безпеки передбачає сукупність заходів держави, які проводяться з метою недопущення продовольчої кризи, проявів голоду, запровадження повноцінного харчування населення, при цьому відповідальними за забезпечення продовольчої безпеки є уряди відповідних країн. У державах, які нещодавно приєдналися до ЄС, а саме у Болгарії, яка набула членство в ЄС з 1 січня 2007 р., аграрне законодавство у сфері забезпечення продовольчої безпеки об'єднує акти внутрішнього законодавства та законодавство ЄС (директиви, резолюції, рішення). Так, нормами Закону Республіки Болгарія «Про продовольство» від 15 жовтня 1999 р., у редакції від 14 квітня 2006 р. [8], регламентовано шляхи та умови забезпечення продовольчої безпеки, деталізовано вимоги щодо пакування, маркування та виробництва

сільськогосподарської продукції. Метою Закону є забезпечення виконання нормативних вимог виробництва та реалізації харчових продуктів для захисту здоров'я та інтересів споживачів з урахуванням законодавства ЄС. Положення цього Закону також декларують порядок та умови продажу генетично модифікованої продукції на території Республіки Болгарія. Відповідальним органом у сфері забезпечення продовольчої безпеки є Національна Рада безпеки Республіки Болгарія, яка здійснює перевірки дотримання законодавства у сфері забезпечення продовольчої безпеки, включаючи планування і контроль за діяльністю виробників на усіх етапах виготовлення та реалізації сільськогосподарської продукції.

Окрім національного законодавства у сфері продовольчої політики, у Болгарії також діють: Продовольчий кодекс Європи, яким було запроваджено систему якості та безпечності продукції стандартів ISO 9001 та 22000, директиви ЄС «Щодо умов гігієни виробництва харчових продуктів» від 14 липня 1993 р. № 93/43, «Про загальну безпеку продукції» від 3 грудня 2001 р. № 2001/95; регламенти Європейського Парламенту та Ради ЄС: «Щодо гігієни харчових продуктів» від 29 квітня 2004 р. № 852/2004, «Про встановлення спеціальних санітарних норм для харчових продуктів тваринного походження» від 29 квітня 2004 р. № 853/2004, «Про встановлення спеціальних правил організації офіційного контролю щодо продуктів тваринного походження, призначених для споживання людиною» від 29 травня 2004 р. № 854/2004 тощо.

Республіка Болгарія також є членом СОТ і, відповідно, має виконувати встановлені правила торгівлі товарами, зокрема сільськогосподарською продукцією, виконуючи положення Угоди про сільське господарство, Угоди про застосування санітарних та фітосанітарних заходів тощо.

З 1 вересня 2005 р. Міжнародною організацією зі стандартизації було запроваджено стандарт ISO 22000, який об'єднує принципи аналізу небезпечних факторів і визначає положення системи менеджменту харчової безпеки – вимоги до світових виробників продуктів харчування. Метою запровадження стандарту ISO 22000 є виготовлення безпечних продуктів харчування в системі «від лану – до столу», починаючи від заготівельників кормів, первинної обробки сировини, безпосередніх виробників харчових продуктів, включаючи підприємства – виробники пакувальних матеріалів, харчових добавок тощо. Потребою запровадження відповідного стандарту якості стало збільшення випадків захворювань унаслідок харчових отруєнь серед населення. У країнах ЄС цей стандарт є обов'язковим для учасників харчового ринку. На жаль, в Україні стандарт ISO 22000 не є обов'язковим для виконання підприємствами агропромислового комплексу (АПК) та харчової промисловості. Зазначимо, що на підставі наказу Держспоживстандарту України від 2 квітня 2007 р. № 72 в Україні з 1 серпня 2007 р. запроваджено Національний стандарт України ДСТУ ISO 22000:2007. На сьогодні в Україні також діє з 1 липня 2003 р. технічний стандарт ДСТУ 4161-2003, який становить вітчизняну систему управління безпечністю харчових продуктів. Останні тенденції в економіці України вказують на необхідність здійснення кардинальних кроків щодо гармонізації вітчизняного законодавства у сфері виробництва продуктів харчування з європейським. Система державних стандартів, які ще й досі застосовуються в Україні, була розроблена для реалізації завдань в умовах планової економіки і не може використовуватися відповідно до принципів ринкової економіки, оскільки саме стандарти продовольчої безпеки є



обов'язковими, а стандарти якості приймаються добровільно. Чинні Держстандарти обмежують можливість споживчого ринку, а також гальмують запровадження новітніх технологій харчування. Система держстандартів не може швидко реагувати на появу нових ризиків, які можуть спричинити реальну загрозу продовольчій безпеці. Тому запровадження обов'язковості виконання міжнародного стандарту ISO 22000 з урахуванням членства України в СОТ, що передбачено Законом України «Про ратифікацію протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі» від 10 квітня 2008 р. № 250 [14], повинно стати першочерговим кроком держави на шляху до побудови нової системи управління якістю серед вітчизняних підприємств харчової промисловості та підприємств АПК, оскільки перед Україною в сучасних умовах виникає сприятлива можливість виходу на світові продовольчі ринки, яка залежить від спроможності вітчизняних аграрних підприємств забезпечити відповідно до міжнародних стандартів якості і безпеки продуктів харчування та продовольчої сировини.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2006 р. № 478 було затверджено План невідкладних заходів щодо подолання кризових явищ в економіці та соціальній сфері [15], де п. 18 передбачено необхідність підвищення рівня продовольчої безпеки шляхом формування державних продовольчих запасів для стабілізації ситуації на внутрішньому ринку, а також приведення якості м'ясо-молочної продукції вітчизняного виробництва у відповідність до міжнародних ветеринарно-санітарних стандартів. Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження заходів щодо виконання у 2008 році Плану дій Україна — ЄС» від 6 серпня 2008 р. № 1072 визначено шляхи адаптації українського законодавства в аспекті безпечності та якості продуктів харчування, санітарного та фітосанітарного контролю.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів із зменшення негативного сальдо у зовнішній торгівлі» від 3 грудня 2008 р. № 1509 визначаються запобіжні заходи, до яких належать: недопущення імпортування на територію України низькоякісної сировини, продуктів та товарів, що не відповідають вимогам законодавства; запровадження тимчасового ліцензування імпорту товарів, що мають значний обсяг приросту та ознаки споживчого попиту; посилення захисту інтересів вітчизняних товаровиробників на зовнішньому ринку шляхом запобігання застосуванню обмежувальних заходів до вітчизняних товаровиробників на зовнішньому ринку; сприяння розвитку зовнішньої торгівлі та розширення ринків збуту товарів вітчизняного виробництва.

Постановою Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2006 р. № 1685 була створена Рада національних асоціацій товаровиробників при Кабінеті Міністрів України, до пріоритетних завдань діяльності якої належить: підготовка рекомендацій щодо створення правових та економічних умов для ефективної діяльності вітчизняних товаровиробників; формування економічної політики держави у сфері захисту інтересів вітчизняних товаровиробників на внутрішньому та зовнішньому ринку, підвищення їх конкурентоспроможності, мінімізації ризиків у процесі експорту товарів українського походження тощо.

Станом на сьогодні в Україні спостерігаються негативні тенденції, які проявляються через низку факторів, що впливають на рівень забезпечення продовольчої безпеки. Це зростання протягом останніх років цін на нафту, газ, електроносії, відсутність маркування продукції, яка містить ГМО, показники якості харчових продуктів у певних випадках не відповідають

санітарним та екологічним нормам, ще й досі землі сільськогосподарського призначення підпадають під дію мораторію. Аграрна реформа в Україні затягнулася на невизначений час, тому державна підтримка, особливо в умовах фінансової кризи, є необхідною для аграрних товаровиробників, а завдання здійснити адаптацію аграрного законодавства відповідно до вимог СОТ та ЄС є першочерговим.

Грунтуючись на досвіді зарубіжних держав, вважаємо за доцільне прийняти закон «Про продовольчу безпеку», схвалити національну стратегію продовольчої безпеки, де слід зазначити перспективи розвитку аграрного сектору окремих його галузей, визначити сукупність державних заходів, необхідних для забезпечення оптимального рівня продовольчої безпеки на період до 2020 р., визначити структуру місцевого та регіонального рівнів продовольчої безпеки, запровадити обов'язковість виконання стандарту ISO 22000 вітчизняними підприємствами АПК та харчової промисловості.

Подальше вивчення даної проблеми буде пов'язане з реалізацією механізмів державного управління, застосування яких ефективно впливатиме на покращення ситуації в Україні у сфері продовольчого забезпечення.

### Література.

1. Шаповал В. Сутнісні характеристики конституції як основного закону держави // Право України. – 2008. – № 10. – С. 4–12.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.
3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravo.by>.
4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.md>.
5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parlament.am>.
6. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.akorda.kz>.
7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parlament.ge>.
8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lex.bg>.
9. Окуньков Л. А. Конституции государств Европейского Союза. – М., 1997. – 816 с.
10. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1877 // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 49. – Ст. 527.
11. Об обеспечении продовольственной безопасности : Закон Республики Армения от 7 мая 2002 г. // [www.parlament.am](http://www.parlament.am)
12. Модельный закон стран-участниц СНГ «О продовольственной безопасности» от 16 октября 1999 г. № 14-10. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.infopravo.by>.
13. О концепции национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь : постановление Совета Министров Республики Беларусь от 10 марта 2004 г. № 252. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.president.gov](http://www.president.gov).
14. Про ратифікацію протоколу про вступ України до СОТ : Закон України від 10 квітня 2008 р. № 250 // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 23. – Ст. 213.
15. Про затвердження Плану невідкладних заходів щодо подолання кризових явищ в економіці та соціальній сфері: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2006 р. № 478.