

УДК (477)338.439.6.001.25[005:167.1]

**О.В. ІЛЬІНА**, канд. юрид. наук, Харківський національний університет внутрішніх справ

## ОКРЕМІ ПРАВОВІ АСПЕКТИ ОЦІНКИ ПРОДОВОЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

*Ключові слова:* продовольча безпека, якість харчових продуктів; безпека харчових продуктів; продовольство

Останнім часом все частіше в повсякденному житті піднімається питання безпеки, як національної, так і безпеки окремої людини. В структурі потреб людини їжа та вода займає перші позиції. Відповідно до «піраміди Маслоу» харчування є фізіологічною потребою і невід'ємним компонентом забезпечення життєдіяльності, займає першу позицію на рівні з безпекою життя.

Тому одним із найбільш важливих аспектів безпеки як людини, так і держави, є продовольча безпека. Як зазначає О.І. Гойчук, надійне забезпечення країни продовольством має стратегічне значення, оскільки від нього залежить не лише продовольча, але й національна безпека. Для українців тема продовольчої безпеки має особливе звучання, що пов'язано з подіями їх життя в ХХ столітті, протягом якого вони пережили кілька революцій, війн, голод в 30-х і 40-х роках, черги за продуктами у 80-х роках, радіоактивне забруднення значної території країни внаслідок Чорнобильської аварії, відсутність повноцінного харчування у більшій частини населення через бідність в 90-х роках. Проблема продовольчої безпеки не має кон'юнктурного характеру. Вона буде існувати, поки є держава, визначальним фактором сили і авторитету якої є підтримання відповідного рівня продовольчої безпеки [1, с.3–4].

Питанням забезпечення продовольчої безпеки були присвячені роботи, наприклад, українських авторів Ю. Білика, П. Борщевського, В. Гейця, Л. Дейнеко, О. Кочеткова, І. Лукінова, Р. Маркова, Г. Мостового, П. Саблука,

В. Трегобчука, В. Юрчишина, В. Вороніна, А. Дегтяр, Б. Гунського та ін. Серед зарубіжних теоретиків питання забезпечення продовольчої безпеки досліджували В. Балабанов, Е. Борисенко, Е. Серова та ін. Здебільшого це вчені-економісти. Питання оцінки продовольчої безпеки держави та особи у працях вчених правознавців не знайшло свого належного висвітлення, тому метою статті є дослідження проблем нормативного закріплення окремих критеріїв оцінки продовольчої безпеки України, а завданням – визначення шляхів удосконалення чинної нормативно-правової бази для оцінки та забезпечення продовольчої безпеки держави і людини. Її новизна полягає в авторському визначенні правових засобів підвищення продовольчої безпеки держави та людини.

Як відомо, в ст.5 Закону України від 19.06.2003 р. № 964–IV «Про основи національної безпеки України» [2] йдеться, що національна безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих доктрин, стратегій, концепцій та програм у таких сферах, як політична, економічна, соціальна, воєнна, екологічна, науково-технологічна, інформаційна тощо. Але нормативне визначення продовольчої безпеки надано не в спеціалізованому законі в сфері безпеки, а в Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України» і 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 [3].

При цьому, оцінка стану продовольчої безпеки на сьогодні здійснюється відповідно до Методики визначення основних індикаторів продовольчої безпеки, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 05.12.2007 р. № 1379 «Деякі питання продовольчої безпеки» [4]. В ній міститься ряд відповідних індикаторів. Вважаємо за доцільне торкнутися двох таких індикаторів, як: добова енергетична цінність раціону людини та економічна доступність продуктів.

Добова енергетична цінність раціону людини визначається як сума добутоків одиниці маси окремих видів продуктів, які споживаються людиною протягом доби, та їх енергетичної цінності – простіше, це кількість калорій яку споживає людина за одну добу. В названій Постанові Кабінету Міністрів України, граничний (пороговий) критерій цього індикатора становить 2500 ккал на добу, при цьому 55 відсотків добового раціону повинне забезпечуватися за рахунок споживання продуктів тваринного походження. Тобто, в середньому середньостатистична людина, на добу, на думку уряду, має споживати 2500 ккал.

Не вдаючись до детального аналізу та розрахунку добової енергетичної цінності раціону людини вбачається, що показник в 2500 є занадто заниженим для населення України (у розвинених країнах 3300–3800 ккал). Не секрет що раціон людини залежить від виду виконуваної роботи. Чим фізично активніше і напруженіше робота, калорійність раціону має бути вище. У відкритих джерелах містяться таблиці розподілу калорійності раціону в залежності від місця проживання людини і її професійної групи, які були розраховані ще за часів СРСР (коли не стояло гостро питання про надмірну вагу в населення) [5]. Тільки для групи осіб, які не задіяні у фізичній праці в населених пунктах з «гарними» умовами без фізичних навантажень, добова норма калорійності раціону складає менше 2500 ккал тільки для жінок. Для всіх чоловіків та інших категорій жінок за умови наявності фізичного навантаження (не трудового) або інших професійних груп калорійність раціону перевищує показник 2500 ккал, і подекуди досить значно. Цікавим є приклад розрахунку калорійності раціону для чоловіка вагою 80 кг. Для схуднення добова норма складає 2560 ккал, а за умови активного заняття спортом відповідно біля 3300 ккал [6].

Таким чином, за умови збереження існуючого граничного показника індикатора енергетична цінність раціону людини у 2500 ккал, продовольча безпека держави буде забезпечена за умови, коли практично всі категорії

громадян споживають продуктів за нормами дієти для схуднення. Неадекватність граничних критеріїв продовольчої безпеки держави реаліям підтверджується значним дисбалансом між встановленим показником та реальним споживанням. Відповідно до звіту про стан продовольчої безпеки України у 2012 році, середньодобова поживність раціону українця становила 2954 ккал (в 1990 році цей показник був на рівні 3597 ккал.). при цьому основну частину калорій українці споживали разом із продукцією рослинного походження. Натомість, лише 28,6 відсотка середньодобового раціону забезпечується за рахунок споживання продукції тваринного походження, що майже у 2 рази нижче за встановлений пороговий критерій (55 відсотків).

Вбачається, що показник в 2500 ккал є індикатором, який встановлений незалежно від професійної, вікової чи статевої характеристики людини, та має враховувати середній показник. Але, не може бути такого, що середньостатистичний українець є жінкою віком від 40 до 60 років, що фізично не працює та намагається схуднути.

Таким чином, законодавчо доцільно закріпити більш високі граничні показники названого індикатора з розмежуванням показників в залежності хоча би від вікових характеристик населення, з метою забезпечення стабільного активного життя людини, а показники стану продовольчої безпеки України не були надуманими та використовувалися для заспокоєння населення без врахування реальної потреби в харчуванні. Адже, відповідні показники в подальшому використовуються для обрахунку запасів продуктів на випадки надзвичайних подій, і в разі виникнення таких ситуацій, реального забезпечення продовольчої безпеки населення може не відбутися.

Наступним індикатором який доцільно нагадати, є рівень витрат на продукти харчування серед європейських країн у 2013 році, за яким економічна доступність продуктів, що визначається як частка сукупних витрат на харчування у загальному підсумку сукупних витрат домогосподарств. Граничним (по-

роговим) критерієм для зазначеного показника вважається його 60-відсотковий рівень, тобто стан продовольчої небезпеки існує за умови, що особа чи сім'я витрачає більше 60 відсотків сукупного доходу на продукти харчування. Громадяни України на продукти харчування витрачають найбільшу частку серед споживчих витрат – 50,2 % з числа європейських країн, найменше витрачають мешканці Люксембургу – 8,8 %. Менше 10 % витрачають також мешканці Великобританії та Швеції, споживачі у вісімнадцяти країнах Європи витрачають на їжу від 10 % до 20 %, у сімох країнах по 20–30 % та 30–40 %, чотирьох 40–50 % та в Україні – найбільше 50,2 % [7]. У 2012 році цей показник складав 52 %, при цьому, у Рівненській області у 2012 році частка витрат на харчування у сукупних витратах домогосподарств становила 60,3 відсотка, що на 0,3 відсоткових пункти перевищує встановлений граничний критерій для цього індикатора, тобто існувала реальна загроза продовольчій безпеці регіону.

Дослідивши ситуацію з окремими індикаторами продовольчої безпеки України, слід відзначити наступне. Верховна Рада України в 2011 році приймала Закон України «Про продовольчу безпеку України», однак після його повернення без підписання із зауваженнями Президента України, він був відхилений повністю. Натомість, у 2012 році було внесено новий законопроект «Про продовольчу безпеку України» [8], однак і він на сьогодні не прийнятий.

З аналізу вказаного законопроекту вбачається, що такий індикатор, як добова енергетична цінність раціону людини в його граничному значенні, залишився на рівні 2500 ккал на добу. Індикатор «економічна доступність продуктів» в граничному показнику зменшили до 50 %, що вже є прогресивним показником.

Однак, законопроект не містить жодного дієвого механізму впливу держави на формування реальної політики та діяльності на основі показників індикаторів. Тобто, вразі перевищення граничного показника певного індикатора, немає жодного обов'язку держа-

вних органів здійснити певні види діяльності для усунення загроз продовольчій безпеці. Таким чином, закон передбачає тільки констатацію факту загрози та можливість реалізації політики. Крім того, доцільно запровадити ступеневі показники певних індикаторів на зразок системи: НОРМА–ЗАГРОЗА–НЕБЕЗПЕКА, а також запровадити регіональні рівні безпеки. Це, у свою чергу, дозволить диференційовано здійснювати продовольчу політику держави з метою недопущення погіршення стану продовольчої безпеки як країни в цілому, так і окремого регіону за потребою.

На сьогоднішній день індикатори, за якими визначається продовольча безпека України, затверджені підзаконним актом, що з огляду на значення для національної безпеки є неприпустимим. На нашу думку, доцільно пришвидшити роботу над прийняттям комплексного законодавчого акту про продовольчу безпеку, в якому передбачити реальні показники індикаторів продовольчої безпеки з урахуванням вимог сьогодення. Запровадити систему ступенів забезпеченості продовольчої безпеки шляхом введення критеріїв, коли небезпеки немає, але існує ризик її настання. Та одночасно передбачити обов'язок здійснення певних кроків для подолання загроз (як то: запровадження державного замовлення на виготовлення певного виду продукції, встановлення пільгового оподаткування тощо) або небезпеки (товарні інтервенції, постачання продукції в райони з нестачею продуктів харчування, адресні допомоги особам, які цього потребують, на зразок житлових субсидій тощо).

Іншим аспектом продовольчої безпеки є безпечність самих продуктів харчування, яка розглядається як стан харчового продукту, що є результатом діяльності з виробництва та обігу, яка здійснюється з дотриманням вимог, встановлених санітарними заходами та/або технічними регламентами, та забезпечує впевненість у тому, що харчовий продукт не завдає шкоди здоров'ю людини (споживача), якщо він спожитий за призначенням. Дане визначення міститься в спеціалізованому за-

коні України «Про безпечність та якість харчових продуктів» [9], який покликаний врегулювати відносини між органами виконавчої влади, виробниками, продавцями (постачальниками) та споживачами харчових продуктів і визначає правовий порядок забезпечення безпечності та якості харчових продуктів, що виробляються, знаходяться в обігу, імпортуються, експортуються.

Цим законом досить детально регламентовано питання здійснення контрольних процедур у сфері поводження з харчовими продуктами: надання дозволів на виробництво продуктів та застосування різних речовин в цьому процесі, ветеринарний та санітарний контроль; сертифікації виробництв; перевірки тощо.

Однак із застосуванням цього Закону є певні складності в умовах сьогодення. Не секрет, що на санітарну службу надходить велика кількість скарг щодо її діяльності. При цьому скарги є діаметрально протилежними за змістом. З одного боку скаржаться на складність виконання всіх приписів санітарних лікарів та їх корумпованість. З іншого боку, в разі виникнення надзвичайних ситуацій з харчовими отруєннями, одразу виникає питання – куди дивилася санітарна служба.

Не сприяв утвердженню стану законності і нещодавно запроваджений на 1 півріччя 2015 року мораторій на перевірки підприємств. Подекуди споживачі жалілися на недобросовісних виробників чи реалізаторів продуктів харчування, а заходів реагування застосувати без заяви самого підприємця було неможливо.

На нашу думку, у сфері охорони здоров'я та безпеки продуктів харчування не може застосовуватися жодних мораторіїв на перевірки, або інші виключення із правила суцільності та безперервності державного контролю. Адже, відповідно до ст.3 Конституції України, життя та здоров'я людини є основною соціальною цінністю в державі. А тому, де іде мова про збереження людини і її здоров'я, економічні інтереси держави мають поступитися.

Крім того, на нашу думку, необхідно врегулювати деякі аспекти здійснення контролю

за якістю та безпекою продуктів харчування з боку недержавних неспеціалізованих суб'єктів. Досить популярними є різного роду телевізійні проекти, в яких журналісти проводять розслідування щодо якості обслуговування та безпечності продукції в різних закладах, які обслуговують населення.

Так, неодноразово демонструвалися сюжети про численні порушення з боку торгівельних мереж та закладів громадського харчування, за наслідками яких могли би прийматися рішення про припинення діяльності закладів, анулювання ліцензій на торгівлю алкогольними напоями, накладення штрафів. Однак, за інформацією самих телеканалів, до них не звертаються компетентні органи за інформацією про порушення. В той же час, зібраної інформації разом з належним чином оформленими поясненнями журналістів достатньо для притягнення винних до різних видів юридичної відповідальності.

Вбачається доцільним передбачити обов'язок засобів масової інформації направляти зібрану інформацію про порушення законодавства про безпеку харчових продуктів до компетентних органів для прийняття рішень по суті. Адже, нерідко через такі порушення завдається значна шкода здоров'ю людей, і за такими фактами порушуються кримінальні провадження. А відповідно з профілактичною метою та для виконання принципу невідворотності відповідальності такі заходи могли би дати відчутний результат на шляху правового забезпечення продовольчої безпеки.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Гойчук О. І. Продовольча безпека: теорія, методологія, проблеми: дис. ... доктора екон. наук : 08.07.02 / Гойчук Ольга Іванівна ; Кабінет Міністрів України, Нац. аграрний ун-т. – К., 2004. – 432 с.
2. Закон України «Про основи національної безпеки України» : від 19.06.2003 р., № 964–IV // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
3. Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» : від



24.06.2004 р., № 1877–IV // ВВР України. – 2004. – № 49. – Ст. 527.

4. Деякі питання продовольчої безпеки / затв. Постановою Кабінету Міністрів України : від 05.12.2007 р., № 1379 // Урядовий кур'єр. – 2007. – 12. – № 233.

5. Питание [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.medical-enc.ru/m/15/pitanie.shtml>.

6. Основы питания в цифрах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://fitseven.ru/diety/osnovy-pitaniya-v-tsifrah>.

7. Рівень витрат на продукти харчування серед європейських країн у 2013 році [Елект-

ронний ресурс]. – Режим доступу: <http://infolight.org.ua/content/u-2013-roci-sered-ievropeyskih-krayin-v-ukrayini-naubilshe-vitratili-na-produkti-harchuvannya-naumenshe-na-kulturu>.

8. Проект Закону про продовольчу безпеку України : від 24.10.2012 р., № 11378 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=44744](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44744)

9. Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів» : від 23.12.1997 р., № 771/97-ВР // ВВР України. – 1998. – № 19. – Ст. 98.

*Льїна О. В. Окремі правові аспекти оцінки продовольчої безпеки в Україні / О. В. Льїна // Форум права. – 2015. – № 3. – С. 92–96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2015\\_3\\_18.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_3_18.pdf)*

Розглянуто проблеми забезпечення продовольчої безпеки держави та людини. Запропоновано правові механізми оцінки та забезпечення продовольчої безпеки.

\*\*\*

*Ильина Е.В. Отдельные правовые аспекты оценки продовольственной безопасности в Украине*

Рассмотрены проблемы обеспечения продовольственной безопасности государства и человека. Предложено правовые механизмы оценки и обеспечения продовольственной безопасности.

\*\*\*

*Ilyina E.V. Some Legal Aspects of Food Security Assessment in Ukraine*

The problems of food security and rights were considered. Legal mechanisms for assessing and ensuring food security developed.