

УДК 349.42:338.439-049.5
DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v4.2024.18>

Ю. Ю. Пустовіт
orcid.org/0000-0003-1845-7044
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
Державного торговельно-економічного університету

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ «ПРОДОВОЛЬЧА БЕЗПЕКА»: СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ

Продовольча безпека є однією з ключових умов забезпечення стабільного розвитку будь-якої країни, оскільки вона безпосередньо впливає на добробут населення та економічну стабільність. У сучасних умовах глобалізації, воєнних конфліктів та кліматичних змін питання продовольчої безпеки стає все більш актуальним. Вона охоплює не лише питання фізичної доступності продуктів харчування, але й їхньої якості, безпечності та економічної доступності для різних верств населення. Саме тому продовольча безпека є важливою адміністративно-правовою категорією, яка потребує комплексного підходу з боку держави та міжнародної спільноти.

Важливість продовольчої безпеки як адміністративно-правової категорії полягає в тому, що вона визначає не тільки державну політику у сфері сільського господарства та продовольчої промисловості, але й регулює питання контролю якості продуктів, охорони природних ресурсів, а також міжнародної торгівлі продовольчими товарами. Законодавче забезпечення цих процесів є фундаментом для створення стійкої системи продовольчої безпеки, здатної відповідати на внутрішні та зовнішні виклики.

Питання продовольчої безпеки України є об'єктом численних досліджень як на національному, так і міжнародному рівнях. За останні роки проблеми, пов'язані з продовольчою безпекою, особливо загострилися в умовах військової агресії, економічних потрясінь та змін клімату. У багатьох наукових працях та аналітичних звітах обговорюється вплив цих факторів на здатність України забезпечувати стабільне постачання продуктів харчування як на внутрішньому ринку, так і для експорту.

Продовольча безпека як адміністративно-правова категорія є важливим аспектом державної політики, що спрямована на забезпечення стабільного постачання населення якісними та безпечними продуктами харчування. У цьому контексті адміністративно-правове регулювання передбачає розробку та впровадження правових актів, які регулюють виробництво, розподіл, імпорт та експорт продовольства, а також механізми захисту населення в умовах кризових

ситуацій. Таке регулювання є необхідним для створення ефективної системи, яка здатна запобігати голоду, забезпечувати доступність продуктів і реагувати на надзвичайні виклики, такі як воєнні конфлікти або природні катастрофи.

Основними компонентами адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки є правові механізми регулювання аграрного сектору, продовольчої промисловості, а також системи контролю якості продуктів харчування. Зокрема, важливою частиною є регулювання використання сільськогосподарських земель, охорона водних ресурсів та запровадження норм щодо безпеки продуктів на всіх етапах виробництва та реалізації. Держава повинна встановлювати чіткі стандарти та інструменти контролю, які допомагають забезпечити відповідність продуктів нормам безпеки і якості.

В умовах глобальних викликів, таких як зміни клімату, економічні кризи чи військові конфлікти, продовольча безпека набуває ще більшого значення. Державна політика в цій сфері повинна передбачати не лише короткострокові заходи з подолання криз, але й стратегічне планування щодо забезпечення довготривалої продовольчої стабільності. Наприклад, закони про використання земельних ресурсів, доступ до води та підтримку аграрного сектору мають бути адаптовані до змінних умов, забезпечуючи стійкість національної продовольчої системи.

Продовольча безпека також має міжнародний вимір, оскільки сучасні ринки продуктів харчування є глобалізованими. Україна, будучи великим експортером сільськогосподарської продукції, повинна узгоджувати свої національні правові норми з міжнародними стандартами. Це стосується питань фітосанітарного контролю, сертифікації продукції та забезпечення її якості відповідно до вимог міжнародних організацій, таких як FAO або WTO. Адміністративно-правові механізми також мають враховувати участь України у глобальних програмах з продовольчої безпеки.

Отже, адміністративно-правове забезпечення продовольчої безпеки є складним та багатовимірним процесом, який вимагає комплексного

підходу з боку держави. Це включає створення правової бази для забезпечення виробництва, доступності та безпеки продуктів харчування, а також інтеграцію національних норм з міжнародними стандартами. У сучасних умовах війни та економічної нестабільності роль державного регулювання продовольчої безпеки є критично важливою для підтримки добробуту населення та економічної стабільності.

Дослідження продовольчої безпеки як адміністративно-правової категорії вимагає її систематизації та класифікації, а саме:

За ступенем охоплення виділяють:

глобальна продовольча безпека (міжнародний, світовий рівень) полягає в гарантуванні безпеки продовольства на загальносвітовому масштабі. Основною метою на цьому рівні є боротьба з голодом і недоїданням. Глобальна продовольча безпека регулюється нормами міжнародного публічного права;

національна продовольча безпека (рівень окремої держави) передбачає забезпечення продовольчої безпеки на державному рівні в межах конкретної країни. Основним елементом на цьому рівні є підтримка сталого розвитку агропромислового комплексу. Продовольча безпека регулюється нормами публічних актів національного законодавства;

регіональна продовольча безпека (рівень окремого регіону всередині країни) полягає у забезпеченні продовольчої безпеки в межах певної адміністративно-територіальної одиниці або іншого регіону держави. Основним аспектом на цьому рівні є підтримка сталого розвитку агропромислового комплексу в конкретному регіоні. Продовольча безпека на цьому рівні регулюється нормами національного законодавства та рішеннями місцевих органів влади;

приватна продовольча безпека (рівень окремої сім'ї, соціальної групи чи особи) полягає в забезпеченні продовольчої безпеки на рівні певного соціального об'єднання, такого як сім'я або етнічна група зі специфічними харчовими потребами (наприклад, євреї, мусульмани), а також на індивідуальному рівні. Основним елементом тут є забезпечення економічної та фізичної доступності якісної та корисної їжі для кожної людини. Продовольча безпека на цьому рівні регулюється нормами національного законодавства та рішеннями місцевих органів влади, які застосовуються на практиці.

З огляду на зміст продовольчої безпеки, розрізняють:

об'єктивний аспект – існування узагальнених державних та правових механізмів, спрямованих на забезпечення ефективної роботи агропромислового комплексу, контроль якості його продукції, а також державне регулювання імпорту

та експорту сільськогосподарської продукції на загальнонаціональному рівні;

суб'єктивний аспект продовольчої безпеки – це наявність конкретних правових механізмів, що дають можливість окремій особі або сім'ї задовольняти свої потреби в достатній кількості безпечної та корисної їжі.

Залежно від часового критерію, виділяють:

постійна продовольча безпека – це безперервне забезпечення продовольчої безпеки країни в нормальних умовах;

короткочасна (тимчасова) продовольча безпека – це забезпечення продовольчої безпеки в умовах тимчасових надзвичайних ситуацій, таких як стихійні лиха, громадські заворушення або ажітаж на окремі види продуктів, а також здатність держави швидко реагувати на непередбачені загрози продовольчій безпеці.

Запропонована класифікація продовольчої безпеки демонструє тісний взаємозв'язок різних аспектів цієї адміністративно-правової категорії та підкреслює важливість урахування їх специфіки в процесі адміністративно-правового регулювання.

Кожна країна має власні національні, демографічні та природно-економічні особливості, які зазвичай впливають на прийняття рішень щодо політики продовольчої безпеки. Порогові значення окремих показників для різних держав мають свої «нормальні» рівні. Загалом, рівень продовольчої безпеки можна оцінювати кількісно, а також характеризувати за допомогою широкого набору показників, серед яких завжди можна виділити ті, що становлять основу системи оцінки.

Розробка системи критеріїв і показників продовольчої безпеки дозволяє всебічно проаналізувати її поточний стан, динаміку та тенденції. Необхідність створення такої системи зумовлена об'єктивними вимогами щодо забезпечення продовольчої безпеки, зокрема потребою в наявності формалізованих критеріїв і показників для якісної та кількісної оцінки її рівня. Ці показники можуть слугувати основою для порівняння стану продовольчої безпеки в різних регіонах і країнах, а також допомагати у формуванні цілей державного регулювання сільського господарства та продовольчого ринку і прийнятті відповідних управлінських рішень.

Визначення найбільш ефективних шляхів забезпечення продовольчої безпеки країни вимагає розробки чіткої системи критеріїв для її підтримки, а також ідентифікації зовнішніх і внутрішніх деструктивних факторів, які суттєво впливають на ефективність і результативність дій державного управління у сфері продовольчої безпеки України.

На початковому етапі використовувалися лише такі показники, як середньодобові доходи

населення, загальний річний обсяг споживання продовольчого зерна та частка імпорту в продовольчих ресурсах. Ці показники, здебільшого, відображали продовольчу самозабезпеченість країни, але не рівень харчування населення. Однак на сьогодні система критеріїв продовольчої безпеки потребує суттєвого розширення та включення критичних або порогових значень.

Забезпечення продовольчої безпеки має бути орієнтоване на постійний моніторинг продовольчої ситуації в країні, прогнозування та усунення потенційних загроз, а також нейтралізацію можливих ризиків у сфері продовольчої безпеки.

По-перше, необхідно регулярно моніторити параметри продовольчої безпеки за визначеними критеріями, такими як фізична та економічна доступність продуктів, незалежність, надійність і стійкість національної продовольчої системи.

По-друге, оскільки стан цієї системи значною мірою визначається макроекономічною ситуацією в країні, система критеріїв і показників продовольчої безпеки повинна бути узгоджена з основними макроекономічними показниками.

По-третє, важливо оцінювати, наскільки агропродовольча політика відповідає цілям і завданням продовольчої безпеки, з урахуванням загальних вимог до національної безпеки. Продовольча безпека є ключовою умовою стабільного та незалежного розвитку України в сучасних геополітичних умовах.

Гарантією продовольчої безпеки є створення сприятливих умов для динамічного розвитку сільського господарства та переробної промисловості, що забезпечить достатню кількість і високу якість продуктів харчування, необхідних для збереження трудового потенціалу країни (здоров'я та працездатності населення). Водночас, ця продукція повинна відповідати екологічним стандартам безпеки.

Дослідники створили комплексну наукову класифікацію **рівнів** продовольчого споживання, яка охоплює як кількісні, так і якісні показники споживання і складається з семи рівнів [1]:

Катастрофічний рівень – це стан, при якому щоденне споживання становить від 1500 до 2000 ккал на людину, що свідчить про хронічне недоїдання (за даними FAO, голод настає при споживанні менше 1520 ккал на день). Варто зазначити, що прожитковий мінімум для непрацездатного населення в Україні наразі становить 2008,9 ккал.

Критичний рівень – характеризується середньодобовим споживанням від 2000 до 2500 ккал на одну людину, що є достатнім для подолання хронічного недоїдання, забезпечення виживання та базового відтворення населення.

Мінімальний (пороговий) рівень – визначається середньодобовим споживанням у межах

2500–2800 ккал на людину, що забезпечує наявність достатніх продовольчих ресурсів для уникнення голоду та сприяє зростанню населення.

Достатній рівень – це споживання від 2800 до 3600 ккал на одну особу, яке хоча й може бути незбалансованим за складом поживних речовин, але підтримує виживання, хоч і не сприяє здоровому способу життя або довголіттю.

Раціональний (нормативний) рівень – середньодобове споживання в межах 3200–3600 ккал на людину, що забезпечує баланс білків, вітамінів та інших важливих компонентів. Цей рівень використовується для соціально-економічних розрахунків в умовах стабільної економіки.

Оптимальний рівень – передбачає споживання екологічно чистих продуктів та відповідає раціональному рівню за калорійністю і збалансованістю.

Стратегічний рівень – це стан продовольчої безпеки, який дозволяє розвивати особистість, підтримувати активну життєдіяльність і підвищувати середню тривалість життя для всіх соціальних верств населення.

На сьогодні в Україні існують лише мінімальні норми харчування, які застосовуються для розрахунку мінімального споживчого кошика. Варто зазначити, що є велика різноманітність підходів до визначення раціональних норм харчування (понад 450 різних індикаторів) [2]. При вивченні сучасних методів оцінки та вимірювання продовольчої безпеки важливо звертати увагу на показники, які використовуються міжнародними організаціями та регламентовані в українській практиці. Зокрема, методологія FAO дозволяє оцінювати рівень продовольчої безпеки як на глобальному, так і на національному рівнях.

Однією з ключових ініціатив для збору даних про продовольчу безпеку на національному рівні є програма FAO CountrySTAT («FAO CountrySTAT – це система управління статистичними даними, розроблена Продовольчою та сільськогосподарською організацією ООН (FAO). Вона надає платформу для збору, аналізу та поширення статистичної інформації, що стосується продовольства та сільського господарства на національному рівні. Метою цієї системи є покращення доступу до точних і актуальних даних для прийняття рішень у сфері продовольчої безпеки, сільського господарства та сталого розвитку») [3; 4; 5]. Ця мережна інформаційна система надає статистичні дані з продовольства та сільського господарства як на національному, так і на регіональному рівнях.

FAO також застосовує низку додаткових показників, зокрема: відсоток населення, що перебуває в зоні ризику дефіциту калорій; середній рівень енергетичної адекватності харчування; обсяг виробництва продуктів харчування на одну

особу; середнє споживання білків та білків тваринного походження на душу населення; густота дорожньої мережі; індекс внутрішніх цін на продукти харчування тощо. Окремої уваги серед індикаторів FAO заслуговують такі показники, як поширеність анемії серед вагітних жінок і відсоток людей, що систематично переїдають. Використання цих індикаторів продовольчої безпеки FAO дозволяє порівнювати різні країни за окремими параметрами та аналізувати їх зміни з часом. Однак ці показники не забезпечують загальної інтегральної оцінки стану продовольчої безпеки в конкретних країнах [3; 4; 6].

Продовольча безпека є ключовим елементом національної безпеки України, і її забезпечення вимагає комплексного підходу, що включає не тільки економічні, соціальні та екологічні аспекти, але й ефективне адміністративно-правове регулювання. Законодавча база, що охоплює аграрний сектор, контроль якості продуктів та систему управління продовольчими ресурсами, повинна постійно вдосконалюватися з урахуванням внутрішніх і зовнішніх викликів. У сучасних умовах війни ці виклики стають ще більш актуальними, що потребує оперативних рішень від держави.

Адміністративно-правові механізми, що забезпечують продовольчу безпеку, повинні бути спрямовані на створення стійкої системи управління продовольчими ресурсами та гарантування доступу до якісних і безпечних продуктів для всього населення. Це вимагає ефективного управління сільськогосподарськими землями, стимулювання виробництва та розподілу продуктів харчування, а також впровадження сучасних механізмів контролю за безпекою та якістю харчової продукції. Особливо важливою є роль держави у захисті вразливих верств населення в умовах продовольчих криз.

Міжнародна співпраця є важливим компонентом у забезпеченні продовольчої безпеки. Участь України в глобальних ініціативах та інтеграція у міжнародні ринки вимагають адаптації національних правових норм до світових стандартів. Це включає фітосанітарний контроль, сертифікацію продуктів та дотримання вимог міжнародних організацій, таких як FAO та WTO. Спільні дії на міжнародному рівні також допомагають залучати інвестиції та підтримку у відновленні аграрного сектору.

В умовах війни Україна повинна активно реагувати на нові виклики, пов'язані з продовольчою безпекою. Зокрема, це включає як захист продовольчих ресурсів і агровиробників від наслідків воєнних дій, так і впровадження правових механізмів, що забезпечують стійке використання наявних ресурсів. Створення сприятливих умов для малих та середніх сільськогосподарських

підприємств є одним із пріоритетів державної політики, яка повинна сприяти економічній стабільності в агропромисловому секторі.

Отже, продовольча безпека як адміністративно-правова категорія є невід'ємною частиною державного управління та потребує системного підходу для її забезпечення. Ефективне регулювання аграрної політики, розвиток правових інструментів для захисту продовольчих ресурсів та міжнародна співпраця – все це є ключовими складовими, що сприятимуть збереженню продовольчої стабільності в Україні в умовах як внутрішніх, так і зовнішніх викликів.

Література

1. Бойчук О. Продовольча безпека в Україні і в світі. Київ: Наукметодцентр аграрної освіти, 2003. 114 с.
2. Стариченко Є. Теоретико-методичні засади формування критеріїв та показників оцінки продовольчої безпеки країни. Економіка та держава. 2018. № 6. С. 113-118.
3. Country STAT, Food and agriculture data network: веб-сайт. URL: www.countrySTAT.org.
4. Global Food Security Index 2022. URL: https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/reports/Economist_Impact_GFSI_2022_Global_Report_Sep_2022.pdf (дата звернення: 01.10.2023).
5. Poverty and Hunger. A World Bank policy study. Washington D.C.: World Bank, 1986. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/166331467990005748/pdf/multi-page.pdf> (дата звернення: 01.11.2023).
6. Quisumbing A.R., Brown L.R. et al. Women: The key to food security. IFPRI Food Policy. Washington, 1995. P. 12. URL: <https://www.ifpri.org/publication/women-key-food-security> (дата звернення: 01.11.2023).

Анотація

Пустоїт Ю. Ю. Адміністративно-правова категорія «продовольча безпека»: систематизація та класифікація. – Стаття.

У статті розглядається адміністративно-правова категорія «продовольча безпека» як ключовий аспект державної політики, що забезпечує стійкість продовольчих систем в умовах сучасних викликів. Автор досліджує сутність продовольчої безпеки через призму адміністративно-правового регулювання, акцентуючи увагу на ролі держави у формуванні ефективних механізмів управління продовольчими ресурсами. Зокрема, стаття аналізує, як правові норми впливають на різні етапи агропромислового виробництва та розподілу продуктів, від землекористування до контролю за безпекою харчової продукції.

Систематизація та класифікація адміністративно-правових механізмів забезпечення продовольчої безпеки є центральною темою дослідження. У статті представлено чітку структуру цих механізмів, що охоплюють нормативно-правові акти, державні програми та міжнародні зобов'язання України. Автор звертає увагу на взаємозв'язок між внутрішньою законодавчою базою і міжнародними стандартами, зокрема вимогами FAO, WTO та інших глобальних організацій, які регулюють питання продовольчої безпеки.

Особливу увагу приділено класифікації адміністративно-правових інструментів, які використовуються для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану. Автор аналізує зміни в українському законодавстві, спрямовані на підтримку аграрного сектору під час воєнних дій, та адаптацію національних правових норм до вимог кризової ситуації. Важливе місце відводиться правовим ініціативам, що полегшують доступ до сільськогосподарських ресурсів, забезпечують безпеку харчових продуктів та підтримують продовольчий ринок у складних умовах.

Автор також досліджує вплив адміністративно-правових заходів на фізичну та економічну доступність продовольства для різних верств населення. У статті підкреслюється роль держави у створенні правових умов для забезпечення стабільного постачання продуктів харчування, особливо в регіонах, які постраждали від військових дій. Крім того, розглядається питання інтеграції правових механізмів продовольчої безпеки з соціальною політикою держави, що спрямована на підтримку вразливих груп населення.

Міжнародний вимір продовольчої безпеки також займає важливе місце у дослідженні. У статті детально аналізується участь України в міжнародних ініціативах з продовольчої безпеки, а також відповідність національних правових норм глобальним стандартам. Автор підкреслює необхідність гармонізації українського законодавства з міжнародними вимогами та вплив цих процесів на доступ України до міжнародних ринків продовольства.

У заключній частині статті підсумовано основні висновки щодо систематизації та класифікації адміністративно-правових механізмів продовольчої безпеки. Автор зазначає, що успішне забезпечення продовольчої безпеки в Україні залежить від поєднання ефективного внутрішнього регулювання, адаптації до зовнішніх викликів і активної міжнародної співпраці. Стаття також окреслює подальші напрямки дослідження в цій сфері, зокрема щодо вдосконалення правових інструментів для забезпечення стійкості продовольчих систем у кризових умовах.

Ключові слова: продовольча безпека, адміністративно-правова категорія, адміністративно-правове забезпечення, Глобальний індекс продовольчої безпеки, харчові продукти.

Summary

Pustovit Yu. Yu. The administrative and legal category of "food security": systematization and classification. – Article.

The article examines the administrative and legal category of "food security" as a key aspect of state policy that ensures the resilience of food systems in the face of modern challenges. The author explores the essence of food security through the lens of administrative and legal regulation, emphasizing the role of the

state in forming effective mechanisms for managing food resources. In particular, the article analyzes how legal norms influence various stages of agro-industrial production and food distribution, from land use to the control of food safety.

The systematization and classification of administrative and legal mechanisms for ensuring food security are central themes of the study. The article presents a clear structure of these mechanisms, encompassing regulatory legal acts, state programs, and Ukraine's international obligations. The author highlights the interconnection between the domestic legislative framework and international standards, particularly the requirements of FAO, WTO, and other global organizations that regulate food security issues.

Special attention is given to the classification of administrative and legal instruments used to ensure food security under martial law. The author analyzes changes in Ukrainian legislation aimed at supporting the agricultural sector during military actions and the adaptation of national legal norms to the demands of the crisis situation. Legal initiatives facilitating access to agricultural resources, ensuring food safety, and supporting the food market under difficult conditions are given significant focus.

The author also examines the impact of administrative and legal measures on the physical and economic accessibility of food for different population groups. The article emphasizes the state's role in creating legal conditions to ensure a stable food supply, particularly in regions affected by military actions. Additionally, it addresses the integration of food security legal mechanisms with the state's social policy aimed at supporting vulnerable groups.

The international dimension of food security is also an important part of the study. The article provides a detailed analysis of Ukraine's participation in international food security initiatives and the alignment of national legal norms with global standards. The author stresses the necessity of harmonizing Ukrainian legislation with international requirements and the impact of these processes on Ukraine's access to international food markets.

The concluding section of the article summarizes the main findings regarding the systematization and classification of administrative and legal mechanisms for food security. The author notes that the successful provision of food security in Ukraine depends on a combination of effective internal regulation, adaptation to external challenges, and active international cooperation. The article also outlines further research directions in this field, particularly concerning the improvement of legal tools for ensuring the resilience of food systems in crisis conditions.

Key words: food security, administrative and legal category, administrative and legal provision, Global Food Security Index, food products.