

М.В. Гребенюк
кандидат юридичних наук, доцент
ВНЗ «Університет економіки і права «КРОК»

До питання створення Концепції продовольчої безпеки України

Стаття присвячена розгляду питання про доцільність та необхідність розробки та прийняття в Україні Концепції продовольчої безпеки як основного документа держави в сфері організації та здійснення продовольчого забезпечення населення в умовах членства України в СОТ.

Статья посвящена рассмотрению вопросов целесообразности и необходимости разработки и принятия в Украине Концепции продовольственной безопасности как основного государственного документа в сфере организации и осуществления продовольственного обеспечения населения.

The scientific article is devoted for consideration of the questions of expediency and necessity of development and acceptance in Ukraine to the Concept of food safety as basic document of the state in sphere of the organization and realization of food maintenance of the population.

Ключові слова: Концепція продовольчої безпеки, гарантування продовольчої безпеки, державна продовольча політика, продовольче забезпечення.

Постановка проблеми

Розбудова української держави в умовах членства в СОТ передбачає активізацію діяльності у сфері розвитку вітчизняної промисловості, зокрема харчової та переробної, запровадження ефективного організаційно-правового механізму забезпечення продовольчої безпеки, посилення контролю з боку держави за якістю та безпечністю харчових продуктів й продовольчої сировини. Виходячи із аналізу чинного аграрного законодавства та реалій сьогодення, в Україні ще й досі триває аграрна реформа, метою якої є перетворення сільського господарства на потужний, високорозвинутий та конкурентоспроможний сектор економіки, здатний повністю забезпечувати потреби громадян у продуктах харчування та завдяки якому наша держава має всі можливості здобути статус світового експортера та країни-лідера за основними видами сільськогосподарської продукції та давальницької сировини. За таких умов Україна повинна мати надійний та ефективний організаційно-правовий механізм забезпечення продовольчої безпеки, при цьому основним правовим документом держави повинна стати Концепція продовольчої безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання забезпечення продовольчої безпеки висвітлювали у своїх працях такі фахівці вітчизняної аграрної науки: А.А. Бабенко [1], О.Г. Білорус [2], А.С. Лисецький [3], І.М. Миценко [4] та інші. Розгляд загальнотеоретичних питань про необхідність запровадження в Україні Концепції економічної безпеки здійснювали у своїх працях: В.В. Губський [5], В.А. Предборський [6] та інші. Але жоден із авторів предметно не здійснював дослідження в сфері розробки Концепції продовольчої безпеки та її складових, що посилює актуальність обраної теми наукового дослідження.

Невирішені раніше частини загальної проблеми

Виконання завдань державної аграрної політики потребують активізації нормотворчої діяльності з метою впорядкування та вдосконалення системи організаційно-правового механізму забезпечення продовольчої безпеки. Оскільки в Україні ще й досі не прийнято законодавчого акту, який би регулював правові аспекти забезпечення продовольчої безпеки, наприклад Закон України «Про продовольчу безпеку», а лише існують окремі акти законодавства, в яких частково порушені питання правової регламентації продовольчого забезпечення населення, додержання вимог якості та безпечності харчових продуктів, зокрема Закон України «Про безпечність та якість продуктів харчування» [7], Закон України «Про дитяче харчування» [8], Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» [9], набуває актуальності питання про створення та запровадження в Україні Концепції продовольчої безпеки як основного документа, який би визначав мету, завдання, стратегію та пріоритети національної продовольчої політики в умовах членства України в СОТ та здійснював адаптацію вітчизняного агропродовольчого законодавства відповідно до вимог ЄС.

Формулювання цілей статті

Метою цієї статті є обґрунтування доцільності та необхідності розробки та запровадження Концепції продовольчої безпеки України на підставі проведеного аналізу вітчизняного продовольчого законодавства та законодавств Вірменії, Азербайджану, Білорусі та Російської Федерації.

Виклад основного матеріалу дослідження

Концепція – це система принципів, ідей та поглядів про визначення шляхів розв'язання певної проблеми. Одним із елементів системи економічної безпеки є саме продовольча безпека держави. Концепція продовольчої безпеки – це система мети, завдань та пріоритетів державної політики в сфері продовольчого забезпечення, спрямована на дотримання вимог якості та безпечності продуктів харчування й продовольчої сировини, доступності та достатності продовольчих товарів для всіх верств населення.

Змістом Концепції продовольчої безпеки повинно стати збалансування інтересів держави в умовах членства України в СОТ та розвитку світового продовольчого ринку, захист від неякісного імпортного продовольства, сталий розвиток АПК та підвищення обсягів виробництва вітчизняного продовольства, підтримання належного рівня продовольчої незалежності. Забезпечення продовольчої безпеки можливо завдяки створенню ефективної системи заходів аграрного протекціонізму, реалізації продовольчих державних та регіональних цільових програм, розвитку соціально-економічного механізму постачання продовольства, регулювання цін та ціноутворень на продукти харчування.

Із 2004 року в Україні діє Концепція поліпшення продовольчого забезпечення та якості харчування населення [10], яка була прийнята з метою зміцнення та збереження здоров'я населення, здійснення профілактики захворювань, пов'язаних із порушенням харчування, поліпшення демографічної ситуації в Україні. До пріоритетних завдань держави у цій сфері було віднесено: забезпечення доступності харчових продуктів у достатній кількості і в широкому асортименті для всіх верств населення; забезпечення функціонування ефективної державної системи контролю за якістю та безпекою харчових продуктів і продовольчої сировини; здійснення систематичного вивчення стану харчування дитячого і дорослого населення; підвищення рівня культури харчування з урахуванням національних традицій і світового досвіду; посилення пропаганди се-

ред населення щодо принципів раціонального харчування; збільшення обсягів використання у вітчизняному виробництві харчової продукції високоякісної сировини і мінімізація використання з цією метою генетично модифікованої сировини.

На жаль, термін дії цієї Концепції не визначений, її положення мають формалізований характер, відсутні змістові заходи для забезпечення продовольчої безпеки держави, а окремі положення взагалі практично не були виконані.

Більше того, протягом 2008-2010 років була прийнята значна кількість нормативних актів, якими впроваджувалися в дію державні цільові програми розвитку окремих галузей АПК, земельних відносин, внутрішнього продовольчого ринку, захисту прав споживачів, поліпшення якості життя громадян, зокрема й у сфері продовольчого забезпечення, а саме: Концепція Державної цільової програми захисту прав споживачів на 2008-2011 роки [11], Концепція Загальнодержавної цільової соціальної програми «Здорова нація» на 2009-2013 роки [12], Концепція Державної цільової економічної програми розвитку внутрішнього ринку на період до 2012 року [13], Концепція Державної цільової програми створення оптових ринків сільськогосподарської продукції [14], Концепція Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року [15], Концепція Державної цільової економічної програми впровадження в агропромисловому комплексі новітніх технологій виробництва сільськогосподарської продукції на період до 2016 року [16], Концепція Державної цільової соціальної програми розвитку виробництва продуктів дитячого харчування на 2010-2014 роки [17].

Відповідно до чинного законодавства, Державна цільова програма — це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за термінами виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [18].

Метою розроблення таких програм є сприяння реалізації державної політики у пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем.

Державні цільові програми запроваджуються на підставі відповідних Концепцій, які розробляються з метою визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми, при цьому контроль за виконанням державних цільових програм покладається на Кабінет Міністрів України. Виходячи із аналізу положень прийнятих Концепцій державних цільових програм, вони мають такі складові: визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована програма, мета програми, визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми на основі порівняльного аналізу можливих варіантів, шляхи і способи розв'язання проблеми, термін виконання програми, очікувані результати виконання програми, визначення її ефективності; оцінка фінансових ресурсів, необхідних для виконання програми.

Так, Указом Президента України від 22 червня 2009 року №474 було введено в дію рішення Ради Національної безпеки і оборони України «Про роботу центральних органів виконавчої влади з планування та виконання державних цільових програм» [19], в якому наголошувалося, що в державі відсутні ефективні механізми контролю за розробленням державних цільових програм, оскільки у більшості затверджених програм не визначено конкретних заходів, обсягів

та джерел фінансування, державних замовників, відповідальних виконавців, очікуваних результатів тощо. Ще однією проблемою є незадовільне звітування державних замовників та виконавців про хід виконання державних цільових програм. Зокрема, набуває поширення практика ненадання підсумкових звітів про результати виконання державних цільових програм, термін виконання яких закінчився. Відсутність ефективних механізмів контролю за розробленням та виконанням державних цільових програм призвела до існування великої кількості програм, які не виконуються через недофінансування. В Україні відсутня державна цільова програма забезпечення продовольчої безпеки та ще й досі не розроблена відповідна стратегія, як план заходів, що потребують негайного запровадження з метою поліпшення та вдосконалення існуючої системи продовольчого забезпечення населення.

Питання забезпечення продовольчої безпеки посідають важливе місце у концепціях національної безпеки низки держав, а саме Вірменії, Азербайджану, Білорусії, Росії, на підставі яких прийняті та діють відповідні закони, державні стратегії та комплексні програми продовольчого забезпечення.

Зокрема, у Вірменії положення Концепції продовольчої безпеки є складовою Стратегії національної безпеки, схваленої Радою Національної Безпеки при президентові Республіки Вірменія від 26 січня 2007 року [20].

В Азербайджані забезпечення продовольчої безпеки здійснюється відповідно до Програми продовольчої безпеки, затвердженої Розпорядженням Президента від 2 березня 2001 року №640 [21].

Із 2004 року в Білорусі запроваджена та діє Концепція національної продовольчої безпеки, положення якої регламентують такі важливі питання: фактори розвитку сільського господарства та виробництва продуктів харчування; світові тенденції та особливості національної продовольчої безпеки; стратегія, модель та критерії оцінки національної продовольчої безпеки; внутрішні та зовнішні загрози продовольчій безпеці; пріоритетні напрями продовольчої політики; параметри національної та регіональної продовольчої безпеки; механізм досягнення продовольчої безпеки; моніторинг стану продовольчого забезпечення населення країни [22]. Відповідно до Концепції, продовольча безпека є не тільки умовою збереження суверенітету та незалежності держави, але й фактором підтримки кон'юнктури національного та регіонального продовольчих ринків, які забезпечують достатній рівень збалансованого харчування населення та ефективного розвитку зовнішньоторговельних продовольчих зв'язків. Виходячи із аналізу Концепції продовольчої безпеки Республіки Білорусь, в її структурі важливе місце посідає саме Стратегія продовольчої безпеки, в якій визначаються механізми здійснення продовольчого забезпечення, система зовнішніх та внутрішніх загроз продовольчій безпеці, індикатори продовольчої безпеки.

У Російській Федерації існує Доктрина продовольчої безпеки, якою визначені завдання та основні напрями державної політики в сфері забезпечення продовольчої безпеки [23]. Доктрина продовольчої безпеки Російської Федерації має таку структуру: загальний стан продовольчого забезпечення населення, показники продовольчої безпеки та критерії її оцінки, ризики та загрози продовольчій безпеці, основні напрями державної соціально-економічної політики в сфері забезпечення продовольчої безпеки, механізми та ресурси продовольчої безпеки. Законодавством Російської Федерації регламентовано, що Доктрина продовольчої безпеки є основою для розробки нормативно-правових актів у сфері забезпечення продовольчої безпеки, розвитку агропромислового та рибогосподарського комплексів. Вважається, що реалізація положень Доктрини сприятиме забезпеченню продовольчої безпеки як важливої складової національної безпеки Російської Федерації, дозволить прогнозувати та запобігати

настанню потенційних загроз продовольчій безпеці, створювати умови для динамічного розвитку агропромислового та рибогосподарського комплексів, покращення добробуту населення.

Виходячи із зарубіжного досвіду, в деяких названих країнах світу діють Концепції національної продовольчої безпеки, Стратегії продовольчого забезпечення або Державні комплексні програми забезпечення населення продовольчими товарами, відповідно до яких держава здійснює гарантування продовольчої безпеки, визначає систему та механізми забезпечення продовольчої безпеки, превентивні соціально-економічні заходи для недопущення продовольчої кризи, встановлює пріоритети розвитку національного агропромислового комплексу, харчової та переробної галузей економіки.

Указом Президента України від 12 лютого 2007 року №105 [24] була затверджена Стратегія національної безпеки України, яка визначає принципи, пріоритетні цілі, завдання та механізми забезпечення життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх та внутрішніх загроз, зокрема й у сфері продовольчого забезпечення. Також визначено, що держава повинна бути послідовною у здійсненні земельної реформи, забезпеченні на практиці пріоритетного розвитку агропромислового комплексу як основи продовольчої безпеки держави. Але зазначений акт законодавства лише частково регламентує питання забезпечення продовольчої безпеки, оскільки в ньому відсутні пріоритетні завдання держави в сфері здійснення продовольчого забезпечення та організаційно-правовий механізм її гарантування.

Висновки

Враховуючи той факт, що в Україні ще й досі не прийнято закону «Про продовольчу безпеку», то вважається необхідним прискорити розробку та прийняття Концепції продовольчої безпеки України на 2011-2020 роки як основного документа, який визначатиме завдання державної продовольчої політики на вказаний період, систему потенційних загроз продовольчій безпеці як складовій національної безпеки, механізми забезпечення продовольчої безпеки з урахуванням членства України в СОТ.

Література

1. *Бабенко А.А.* Забезпечення продовольчої безпеки України в умовах реформування і регулювання аграрного сектора економіки: автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. екон. наук: 08.07.02 «Економіка сільського господарства і АПК» / А.А. Бабенко / Луганський національний аграрний ун-т. – Луганськ, 2005. – 24 с.
2. *Білорус О.Г.* Глобальна продовольча безпека: монографія / О.Г. Білорус, М.В. Зубець, П.Т. Саблук, В.І.Власов: Інститут світової економіки і міжнародних відносин НАН України; ННЦ «Інститут аграрної економіки» УААН. – К., 2009. – 486 с.
3. *Лисецький А.С.* Продовольча безпека України: теорія, методологія, емпіричний аналіз / НАН України; Рада по вивченню продуктивних сил України / А.С. Лисецький. – К.: Оріони, 2005. – 374 с.
4. *Миценко І.М.* Продовольча безпека України: оцінка стану та світовий досвід вирішення проблеми / І.М. Миценко. – Кіровоград, 2001. – 204 с.
5. *Губський Б.В.* Економічна безпека України: методологія виміру, стан і стратегія забезпечення / Б.В. Губський. – К., 2001. – 122 с.
6. *Предборський В.А.* Економічна безпека держави: Монографія / В.А. Предборський. – К.: Кондор, 2005. – 391 с.
7. Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 6 вересня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №50. – Ст. 533.

8. Закон України «Про дитяче харчування» від 14 вересня 2006 року // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 44. – Ст. 433.
9. Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» від 31 травня 2007 року // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 35. – Ст. 484.
10. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Концепції поліпшення продовольчого забезпечення та якості харчування населення» від 26 травня 2004 року // Офіційний вісник України. – 2004. – №21.
11. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми захисту прав споживачів на 2008-2011 роки» від 9 квітня 2008 року // Офіційний вісник України. – 2008. – №31.
12. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми «Здорова нація» на 2009-2013 роки» від 21 травня 2008 року // Офіційний вісник України. – 2008. – №37.
13. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової економічної програми розвитку внутрішнього ринку на період до 2012 року» від 17 вересня 2008 року // Офіційний вісник України. – 2008. – №72.
14. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення оптових ринків сільськогосподарської продукції» від 19 листопада 2008 року // Офіційний вісник України. – 2008. – №89.
15. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року» від 17 червня 2009 року // Офіційний вісник України. – 2009. – №51.
16. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової економічної програми впровадження в агропромисловому комплексі новітніх технологій виробництва сільськогосподарської продукції на період до 2016 року» №1650 від 23 грудня 2009 року // Офіційний вісник України. – 2010. – №1.
17. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми розвитку виробництва продуктів дитячого харчування на 2010-2014 роки» від 13 січня 2010 року // Офіційний вісник України. – 2010. – №3.
18. Закон України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – №25. – Ст. 352.
19. Указ Президента України «Про рішення Ради Національної безпеки і оборони України від 27 березня 2009 року «Про роботу центральних органів виконавчої влади з планування та виконання державних цільових програм» від 22 червня 2009 року №474.
20. Стратегія національної безпеки, утверджена Советом национальной безопасности при Президенте республики Армения от 26 января 2007 года // Официальный интернет сайт Президента Армении [Электронный ресурс] // Режим доступа : www.president.am.
21. Программа обеспечения продовольственной безопасности, утверждена Распоряжением Президента Азербайджана от 2 марта 2001 года // Официальный интернет сайт Президента Азербайджана [Электронный ресурс] // Режим доступа : www.president.az.
22. Постановление Совета Министров Республики Беларусь «О Концепции национальной продовольственной безопасности республики Беларусь» от 10

марта 2004 года // Национальный правовой Интернет-портал республики Беларусь [Электронный ресурс] // Режим доступа : www.pravo.by

23. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» от 30 января 2010 года №120 // Официальный Интернет-портал Президента России [Электронный ресурс] // Режим доступа : www.kremlin.ru.

24. Указ Президента України «Про Стратегію національної безпеки України» від 12 лютого 2007 року №105 // Офіційний вісник України. – 2007. – №11.