

УДК 349.42

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.82.2.10>

ПРОДОВОЛЬЧА БЕЗПЕКА: ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Ігнатенко І.В.,
*кандидат юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри земельного та аграрного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
e-mail: i.v.ignatenko@nlu.edu.ua*

Кречик А.С.,
*студент факультету прокуратури
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
e-mail: a.s.krechyk@nlu.edu.ua*

Перепелиця К.О.,
*студентка факультету прокуратури
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
e-mail: k.o.perepelytsya@nlu.edu.ua*

Ігнатенко І.В., Кречик А.С., Перепелиця К.О. Продовольча безпека: правові проблеми та шляхи їх вирішення.

Світова продовольча безпека є однією з проблем, яка потребує швидкого вирішення, оскільки впливає на життя мільярдів людей по всьому світу. У статті розглядається ключові теоретичні аспекти світової продовольчої безпеки, зокрема причини її порушень, а також заходи, що вживаються для її подолання. Автори акцентують увагу на дискусійність поняття «продовольча безпека», яке полягає у різному його розумінні на національному та міжнародному рівнях.

У статті розкривається механізм міжнародного правового регулювання та цілі, які намагаються досягти міжнародна спільнота, з метою усунення бідності та голоду серед найбільш уразливих груп населення, проте авторами наголошується, що це не є довгостроковим вирішенням проблеми, а тому має бути дотриманий принцип самозабезпечення та справедливий доступ до стабільних поставок продовольства та розвитку сільського господарства в цих країнах. Тому саме за умов розвитку національної продовольчої безпеки кожної з країн підвищується світова безпека загалом.

Зосереджено увагу на проблемі конкуренції між світової продовольчої безпеки та продовольчою політикою окремих країн, а також розмежування цих концепцій. Автори приходять до висновку, що національна політика продовольчої безпеки не повинна перешкоджати досягненню цілям, які перед собою ставить світ, з метою забезпечення права кожної людини на доступ до продовольства.

Зазначається, що одним зі шляхів вирішення цієї глобальної проблеми є удосконалення міжнародного нормативно-правового регулювання через укладення міжнародної угоди про світову продовольчу безпеку, за яким держави-учасниці наділятимуться відповідними обов'язками щодо підтримання світової продовольчої безпеки та відповідальності у разі грубого порушення цієї угоди.

Ключові слова: продовольча безпека; використання земель; охорона земель; земельні правовідносини; землекористування; право власності; земельні спори; сільське господарство; землі сільськогосподарського призначення.

Ignatenko I.V., Krechuk A.S., Perepelytsia K.O. Food security: legal problems and solutions.

Global food security is one of the problems that needs to be addressed quickly, as it affects the lives of billions of people around the world. The article discusses the key theoretical aspects of global food security, including the causes of its violations, as well as the measures taken to overcome it. The

authors emphasize the controversial nature of the concept of «food security», which lies in its different understanding at the national and international levels, and, in the authors' opinion, food security should be considered differentially, although at the present stage of development it goes beyond a purely national understanding.

The article reveals the mechanism of international legal regulation and the goals that the international community is trying to achieve in order to eliminate poverty and hunger among the most vulnerable groups of the population, but the authors emphasize that this is not a long-term solution to the problem, and therefore the principle of self-sufficiency and fair access to stable food supplies and agricultural development in these countries must be respected. Therefore, it is precisely in the context of the development of national food security in each country that global security as a whole increases.

Attention is focused on the problem of competition between global food security and food policy of individual countries, as well as the distinction between these concepts. The authors conclude that national food security policies should not impede the achievement of the goals set by the world to ensure the right of everyone to access to food.

It is noted that one of the ways to solve this global problem is to improve international legal regulation through the conclusion of an international agreement on world food security, under which the participating States will be vested with appropriate responsibilities to maintain world food security and liability in case of gross violation of this agreement.

Key words: food safety; land use; land protection; land legal relations; land use; ownership; land disputes; agriculture; agricultural land.

Актуальність. Сучасні виклики для світу, породжені зростанням чисельності населення, обмеженістю ресурсів, кліматичними змінами, соціальними та політичними кризами, збройними конфліктами, мають значний вплив на не тільки на агропродовольчі системи, але й на продовольчу безпеку в цілому. У 2021 році приблизно 702 та 828 мільйонів людей у всьому світі постраждали від голоду, а близько 2,3 мільярда людей мали помірну або серйозну нестачу продовольства. З початку 2022 року ця цифра не покращилась, у зв'язку з тривалою війною між Росією та Україною, що спричинило глобальну економічну рецесію та поставили під загрозу продовольчу безпеку світу, насамперед пов'язану зі змінами в імпорті українського зерна. Через порушення ланцюга постачання українського зерна ціни на продовольство суттєво підвищились, що значно погіршило доступ малозабезпеченого населення до продуктів харчування. Ситуація покращилась з підписанням зернової угоди та відновлення українського експорту зерна, проте ескалація конфлікту знову сприяло погіршенню експорту агропродукції в треті країни, яка спричинена політикою продовольчого суверенітету європейських країн. Тому проблема світової продовольчої безпеки є нагальною, яка в свою чергу підсилюється зростанням політичних дискусій щодо продовольчого суверенітету окремих держав.

Постановка завдання. Метою статті стало дослідження проблем забезпечення продовольчої безпеки в Україні та на міжнародному рівні, розроблення практичних рекомендацій щодо їх вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-правові проблеми забезпечення продовольчої безпеки не залишилися без уваги вчених-правознавців. Окремі питання порушуються в працях О.В. Гафурової, В.М. Єрмоленко, Т.О. Коваленко, Г.С. Корнієнко, П.Ф. Кулинича, Т.В. Курман, В.В. Носіка, О.М. Туєвої, В.Ю. Уркевича, Д.В. Федчишина, М.В. Шульги та інших учених.

Вклад основного матеріалу. Наразі розуміння продовольчої безпеки в Україні та іноземних державах відрізняються. Використання різного понятійного апарату «продовольча безпека», «продовольча незалежність» та «продовольчий суверенітет» спричинив відповідну кризу, пов'язану з переривання ланцюгу постачання агропродукції країнами, які по-різному тлумачать продовольчу безпеку на національному рівні.

У більшості країн світу продовольча безпека розглядається як складова національної безпеки і Україна не є винятком. Відповідно до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» продовольча безпека 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» [1].

Фактично продовольча безпека державами розглядається на національному рівні в розумінні усунення надмірної залежності країн від імпорту продовольства, передусім шляхом забезпечення

внутрішнього ринку вітчизняними продуктами харчування [2, с. 13]. Однак є певна дискусійність щодо цього, і більшість західних науковців відходять від концепції розгляду продовольчої безпеки на національному та регіональному рівнях та вважають доцільним розглядати та досліджувати цю проблему лише на глобальному, міжнародному рівні, у зв'язку з тим, що продовольча безпека на міжнародному рівні розглядається не лише як економічна категорія, але й як забезпечення людей правом на доступ до продукції.

Розглянемо продовольчу безпеку диференційовано: світову, регіональну, національну. Так, на світовому рівні продовольча безпека тісно пов'язана з правом на продовольство та бере свій початок з міжнародних угод, які визначають, більшою мірою, не національну політику, а міжнародну проблему щодо подолання голоду. Стаття 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права передбачає, що «Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнаючи основне право кожної людини на свободу від голоду, повинні вживати необхідних заходів індивідуально і в порядку міжнародного співробітництва, які б включали проведення конкретних програм для того, щоб забезпечити справедливий розподіл світових запасів продовольства відповідно до потреб і з урахуванням проблем країн, як імпортуючих, так і експортуючих продукти» [3].

Деякі країни є залежними від імпорту продуктів з різних причин, включаючи економічні та кліматичні умови. Економічні фактори можуть включати низьку продуктивність сільського господарства або недостатність ресурсів для вирощування певних видів культур або сировини. Крім того, кліматичні умови, такі як погодні та ґрунтові умови, можуть бути несприятливими для вирощування певних культур, що змушує країни шукати імпортні альтернативи. Так наприклад, за даними Всесвітньої продовольчої програми деякі країни є залежними від українського зерна. Зокрема, Ліван, Джибуті, Пакистан, Сомалі, Мавританія й Еритрея задовольняють понад половини потреб у пшениці завдяки Україні. Загалом для Африки, Близького Сходу й Південної Азії зерно з України незамінне [4]. Така залежність може мати значний вплив на економіку та безпеку харчових ресурсів цих країн, оскільки будь-які перешкоди у ланцюгах поставок можуть призвести до дефіциту продуктів харчування та підвищення цін. Перешкоджання іншими країнами ланцюгу поставок з обґрунтуванням захисту своєї національної продовольчої безпеки не є виправданим, у зв'язку з порушенням досягнення відповідних програмних документів, які спрямовані на подолання глобальних проблем.

Як бачимо, продовольча безпека вийшла за рамки суто національної. Римська декларація про світову продовольчу безпеку передбачає, що «продовольча безпека існує тоді, коли всі люди в будь-який час мають фізичний та економічний доступ до достатньої, безпечної та поживної їжі для задоволення своїх дієтичних потреб та харчових уподобань для активного та здорового життя». При цьому на кожну державу покладають обов'язок щодо забезпечення продовольчої безпеки не тільки на регіональному, але й на міжнародному рівні, з метою організувати колективне розв'язання глобальних проблем продовольчої безпеки. Декларація наголошує на тому, що важливо підтримувати достатню потужність міжнародного співтовариства для надання продовольчої допомоги, коли це необхідно, у відповідь на надзвичайні ситуації [5].

З метою сприяння забезпеченню світової продовольчої безпеки і поліпшення здатності міжнародного співтовариства реагувати на критичні ситуації з продовольством та інші продовольчі потреби країн, що розвиваються була укладена Конвенція про надання продовольчої допомоги 1999 року цілями якої є: 1) забезпечення відповідних рівнів продовольчої допомоги, що надається на передбачуваній основі, як це визначено положеннями цієї Конвенції; 2) заохочення країн-учасниць до того, щоб забезпечувати спрямованість продовольчої допомоги на усунення бідності та голоду серед найбільш уразливих груп населення, а також її відповідність сільськогосподарському розвитку в цих країнах; 3) використання принципів, що забезпечують максимальне підвищення впливу, ефективності та якості продовольчої допомоги, що надається як засіб для підтримки продовольчої безпеки; 4) забезпечення структури співробітництва, координації та спільного використання інформації серед учасників з питань, що стосуються продовольчої безпеки, з метою досягнення більшої ефективності за всіма аспектами операцій з надання продовольчої допомоги та більшої послідовності між продовольчою допомогою та іншими засобами політики [6]. Хоча така допомога є важливою, проте не є довгостроковим вирішенням проблеми, тому має бути забезпечений принцип самозабезпечення та справедливий доступ до стабільних поставок продовольства.

Світова продовольча безпека розуміється як вироблення достатньої кількості продовольства для задоволення людських потреб. При цьому торгівля повинна здійснюватися безперешкодно,

з тією метою, щоб за необхідністю держави змогли доповнювати своє виробництво за рахунок імпорту. В літературі слушно зазначається, що все-таки продовольча безпека має розглядатися як глобальні стабільні умови розвитку світового ринку продовольства, за яких все населення планети має доступ до повноцінного харчування, що забезпечується як агропродовольчим комплексом країни проживання, так і імпортними продуктами харчування [8].

У рік прийняття Римської декларації фактично вважалося, що імпорт та допомога з боку розвинених країн найшвидший спосіб вирішення продовольчої безпеки для більшості країн. Проте реальністю є те, що світова продовольча безпека перетинається з національними інтересами окремих держав, які самостійно визначають продовольчу політику. На сьогодні напруга лише зростає між концепціями світової продовольчої безпеки та продовольчого суверенітету держави. Досягнення цілей світової продовольчої безпеки дещо сповільнились через політику окремих держав, які віддають перевагу національним інтересам.

Продовольча безпека, як правило, зосереджена на забезпечення людям економічного та фізичного доступу до безпечної та поживної їжі, тоді як рухи за продовольчий суверенітет надають пріоритет інтересу держави визначати свою сільськогосподарську політику та культуру харчування [9].

Продовольча безпека та продовольчий суверенітет це різні категорії. Продовольча безпека – це доступ до продуктів харчування при якому не враховується країна походження та спосіб її виготовлення. Проте продовольчий суверенітет – це право народу на здорові та притаманним культурним особливостям продукти харчування при якому враховується місце походження та спосіб виготовлення [11, с. 28].

На сьогодні деякі автори розглядають концепцію продовольчого суверенітету як політичне визначення, яке означає право країни автономно визначати свою сільськогосподарську та продовольчу політику, а також моделі виробництва та споживання у соціально справедливий та екологічно чистий спосіб, що дозволяє громадянам та жителям території доступ до сталого продовольства та сприяє розвитку території, на якій вони проживають. Тоді як продовольча безпека має більш юридичний підхід [12].

Наприклад, країни, які обмежені у вирощування власної аграрної продукції через різні умови, які не залежать від волі держави, повинні поліпшити торгівлю та підвищити експорт, з метою забезпечення продовольчої безпеки цих країн. При цьому збільшення рівня національної продовольчої безпеки прямо дорівнює підвищенню світової продовольчої безпеки через глибоку взаємозалежність світової економіки, яка стала фундаментальним аспектом сучасного світового порядку. Саме тому міжнародні організації закликають держав до зміцнення їхньої здатності до самозабезпечення, як одну зі складових продовольчої незалежності.

Особливе значення у рамках механізмів державного регулювання продовольчого забезпечення приділяється заходам, спрямованим на захист внутрішніх виробників від імпортних товарів. Обсяг імпорту продовольства, разом із його структурою, визначає рівень політичної та економічної залежності країни. Генеральна Асамблея ООН схвалила Міжнародні зобов'язання щодо забезпечення продовольчої безпеки в світі, згідно з якими рекомендований, верхній рівень, безпеки становить 16% продукції, що імпортується в загальному обсязі споживанні. Критичною межею продовольчої безпеки щодо імпорту продовольства слід визнати рівень 40-50%, оскільки припинення поставок по імпорту призведе до різкого подорожчання продуктів і зниження їх споживання [13, с. 75].

Наприклад, в Японії існує складна система ліцензування та обмеження імпорту, де технічне оформлення документів ускладнене, а мита високі. Водночас, дозволяється ввозити тільки певні види продукції, такі як олійні культури і фуражне зерно. Політика забезпечення продовольчого суверенітету полягає в: підтримці місцевих виробників та місцевих ринків; усунення нерівності у доступі до землі та протистояння надмірної концентрації; підвищення автономії над виробничим процесом через агроекологічні методи виробництва; розширення соціальних та економічних прав виробників; затвердження програм розвитку продовольчої безпеки.

В свою чергу, Німеччина ухвалила Закон «Про сільське господарство Німеччини», який покладає на державу обов'язок розглядати проблему постачання населенню продовольством як стратегічну, формувати продовольчі фонди, не використовуючи весь комплекс заходів економічного стимулювання й підтримки, і не ставити продовольче постачання в залежність від третіх країн. У Франції Закон «Про забезпечення стабільності сільськогосподарського виробництва» передбачає

врегулювання державою внутрішнього ринку та стежити за тим, щоб імпорт не завдавав шкоди вітчизняному сільському виробництву.

Як бачимо, забезпечення національної продовольчої політики є суверенним правом держави та не підлягає обмеженню та втручанню з боку третіх країн, якщо інше не передбачено міжнародним договором, ратифікованим цією державою. Однак, неврегульована продовольча політика країн може завдати шкоду продовольчій безпеці іншим державам, що у довгостроковій перспективі знизить світову продовольчу безпеку. При цьому державами використовуються різні методи захисту власної продовольчої безпеки на шкоду світовій продовольчій безпеці: порушення ланцюгу поставок та договорів, приймання рішення щодо фізичної та юридичної перешкоди для поставок продовольства державам, які їх потребують. Наприклад, довгострокове обмеження державою транзитних шляхів та морських портів є прямим підривом національної та світової продовольчої безпеки та непропорційним з точки зору забезпечення її власних інтересів.

Подолання таких перешкод можливо методом дипломатії, який не завжди виявляється ефективним засобом. Тому важливу роль повинно відігравати ООН, як орган інституційного регулювання, який здійснює повноваження щодо сприяння дотриманню світової продовольчої безпеки, вирішення таких спорів та пошуку консенсусу між національними інтересами та забезпечення вирішення глобальної проблеми продовольчої безпеки.

24 березня 2022 р. Франція, яка виступає як голова Ради Європейського Союзу, представила свою ініціативу щодо забезпечення продовольчої безпеки в найбільш вразливих країнах. Пропозиція Франції полягає в тому, щоб структурувати ініціативу FARM в рамках трьох компонентів, за підтримки міжнародних організацій (зокрема Всесвітньої торгової організації (СОТ), Світової продовольчої програми (СПП) і Міжнародного фонду сільськогосподарського розвитку (МФСР)), які активно залучені до реалізації цієї дорожньої карти:

1) торговий компонент для зниження напруженості на сільськогосподарських ринках, що включає: екстрений план звільнення запасів у разі кризи, щоб уникнути будь-якої ситуації дефіциту і для стримування зростання цін; багатостороннє зобов'язання не вводити обмежень на експорт сільськогосподарської сировини; прозорий моніторинг бар'єрів у торгівлі сільськогосподарською продукцією та ринкових цін;

2) компонент із розвитку виробництва в найбільш постраждалих країнах ґрунтуючись на своєму досвіді в цій галузі, Міжнародний фонд сільськогосподарського розвитку вже зробив вельми конкретну пропозицію з метою забезпечення наступного: збільшення інвестицій у стійкі та життєздатні системи виробництва; ініціювання поглибленої роботи над звичками харчування з метою зниження залежності від експорту; посилення інтеграції місцевих і регіональних ринків; боротьба з втратами продовольства та його марнотратним споживанням [15].

Посилення світової продовольчої системи можливе також через міжнародне нормативно-правове регулювання. Саме тому міжнародним інституціям доцільно ініціювати укладання Міжнародної угоди про світову продовольчу безпеку та залучити до неї якомога більше держав. Ця угода має передбачати права та обов'язки для держав-учасниць та відповідні умови, зокрема:

1) держава-учасниця угоди зобов'язується сприяти досягненню світової продовольчої безпеки шляхом підтримки сталого розвитку сільського господарства, підвищення продуктивності сільськогосподарської діяльності та забезпечення доступу до продовольства;

2) держава-учасниця зобов'язується утримуватися від блокування морських портів та інших транспортних маршрутів для обміну продовольством чи продуктами харчування. Блокування таких маршрутів може бути розглянуте як серйозне порушення угоди і веде до відповідних санкцій та відповідальності не тільки перед країною, яку блокують, але й перед іншими країнами, яким такими діями заподіяно збитків.

3) деякі держави, експорт продукції якої є найбільшим і їх роль у забезпеченні продовольчої безпеки є ваговою, можуть взяти на себе роль гарантів цієї угоди, що передбачає активну підтримку її реалізації та вжиття заходів щодо вирішення можливих конфліктів або проблем, пов'язаних із забезпеченням продовольчої безпеки;

4) держава-учасниця угоди має право відступити від положень цієї угоди у випадку збройного конфлікту та/або надзвичайного стану;

5) угода має передбачати механізми відповідальності за порушення її положень, включаючи можливі санкції та процедури врегулювання спорів між державами-учасницями.

Висновки. Світова продовольча безпека є складною проблемою, яка має глибокі корені і вимагає негайних дій з боку міжнародної спільноти. Голод і недоїдання залишаються серйозними проблемами для багатьох людей по всьому світу, незважаючи на існуючі нормативні підходи. Тим паче, розв'язання цієї проблеми ускладнюють інтереси окремих держав, які мають свої власні пріоритети і стратегії у сфері продовольчої політики. Однак ефективна боротьба з голодом і забезпеченням продовольства вимагає спільних зусиль і співпраці між усіма зацікавленими сторонами. Тому важливим є створення сильної міжнародної коаліції для розв'язання цього питання, а також посилити увагу до покращення нормативної бази, що регулює продовольчу безпеку. Лише шляхом об'єднаних зусиль можна забезпечити сталий і всебічний доступ до харчів для всіх населених пунктів планети.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24.06.2004 р. № 1877-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1877-15#Text> (дата звернення: 13.02.2024).
2. Залізнюк В.П. Сучасне трактування сутності продовольчої безпеки в контексті державного регулювання. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2018. № 1 (18). С. 12–17
3. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text (дата звернення: 13.02.2024).
4. Чому українське зерно надзвичайно важливе для всього світу? URL: <https://visitukraine.today/uk/blog/1827/росету-ukrainskoe-zerno-crezvucaino-vazno-dlya-vsego-mira> (дата звернення: 13.02.2024).
5. Римська декларація про світову продовольчу безпеку від 13 листопада 1996 року. URL: <https://www.fao.org/3/w3613e/w3613e00.htm> (дата звернення: 13.02.2024).
6. Конвенція про надання продовольчої допомоги 1999 року. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/food_aid.shtml (дата звернення: 13.02.2024).
7. Ігнатенко І.В. Перспективи розвитку органічного сільського господарства України у процесі інтеграції в ЄС. *Правова позиція*. 2021. № 3(32). С. 70–74.
8. Кучечук Л.В. Світова продовольча безпека: тенденції та виклики. *Вісник ХНУ імені В.Н. Каразіна. Серія «Міжнародні відносини. Економіка. Країнознавство. Туризм»*. 2022. № 16. С. 34–40.
9. Noll S., Murdock E.G. Whose Justice is it Anyway? Mitigating the Tensions Between Food Security and Food Sovereignty. *J Agric Environ Ethics*. 2020. № 33. Р. 1–14.
10. Fedchyshyn D., Ignatenko I., Bondar O. Legal issues of development of organic farming in Ukraine. *Juridical Tribune*. 2019. Volum 9. Special Issue. Р. 15–28.
11. Попова О.Л. Продовольча безпека: світові тенденції та можливості агропродовольчого комплексу України: моногр. Київ. 2022. С. 25–44.
12. Vergara-Romero A., Jimber-del-Río J.-A., Márquez-Sánchez F. Food Autonomy within Food Sovereignty: Evidence from a Structural Model. *Agronomy*. 2022. № 12. Р. 1141.
13. Залізнюк П.В. Критерії оцінки досягнутого рівня продовольчої безпеки країни. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 18. С. 73–76.
14. Федчишин Д.В., Ігнатенко І.В. Органічне виробництво продукції аквакультури в Україні: особливості та перспективи. *Право і суспільство*. 2021. № 6. С. 138–145.
15. Food crises: for an effective and inclusive response to the consequences of the war in Ukraine. URL: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/development-assistance/other-major-sectors/food-security-nutrition-and-sustainable-agriculture/food-crises-for-an-effective-and-inclusive-response-to-the-consequences-of-the/> (дата звернення: 13.02.2024).