

УДК 349.42

Чабаненко Н.Н.*(г. Днепропетровск, Украина)*ПРАВО ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК
ПОДОТРАСЛЬ АГРАРНОГО ПРАВА УКРАИНЫ

Аннотация. В статье рассматривается вопрос о праве продовольственной безопасности как определенного правового массива. Производится анализ соответствия права продовольственной безопасности критериям выделения подотраслей аграрного права. Обосновывается, что право продовольственной безопасности может быть признано подотраслью аграрного права. Показано, что право продовольственной безопасности имеет собственный предмет правового регулирования и принципы правового регулирования, объединяет несколько институтов аграрного права и является достаточно обособленным законодательно.

Ключевые слова: система аграрного права, отрасль аграрного права, подотрасль аграрного права, продовольственная безопасность, право продовольственной безопасности.

N. Chabanenko*Dnepropetrovsk, Ukraine*FOOD SECURITY LAW AS A SUBBRANCH
OF AGRARIAN LAW IN UKRAINE

Abstract. The article considers the issue of food security law as a certain legal entity. It is analyzed if food security law meets the criteria of agrarian law subbranch separation. It is grounded that food security law may be identified as a subbranch of agrarian law. It is indicated that food security law has its own object of legal regulation and principles of legal regulation, consolidates several legal institutions of agrarian law and is sufficiently detached in legislation.

Key words: system of agrarian law, branch of agrarian law, subbranch of agrarian law, food security, food security law.

Научное осмысление вопросов подотраслей аграрного права – одна из важнейших задач всестороннего исследования системы аграрного права. Значимой проблемой в этом отношении является обоснование выделения отдельных подотраслей аграрного права. Вопросам подотраслей аграрного права уделяли внимание, в частности, такие ученые, как: Н.О. Багай, А.Г. Бондарь, А.Н. Браницкий, Е.В. Гафурова, В.М. Ермоленко, М.И. Козырь,

В.Н. Корниенко, Т.В. Курман, С.А. Лушпаев, А.А. Погребной, В.И. Семчик, А.Н. Стативка, В.Ю. Уркевич, В.З. Янчук и др.

В литературе различные подходы относительно выделения конкретных подотраслей аграрного права. Однако, как показывает их анализ, предлагаемые в качестве подотраслей, нормативные массивы не всегда отвечают критериям выделения подотраслей права. Такими критериями, по нашему мнению, следует считать: 1) наличие собственного предмета правового регулирования в пределах предмета правового регулирования отрасли аграрного права; 2) вхождения в состав подотрасли не менее двух аграрно-правовых институтов; 3) наличие в пределах подотрасли «ассоциаций общих норм», прежде всего, специфических правовых принципов; 4) законодательная обособленность в пределах соответствующей отрасли законодательства.

Целью настоящей статьи является характеристика права продовольственной безопасности как подотрасли аграрного права путем установления соответствия этого нормативного образования критериям выделения подотрасли права.

Понятие «продовольственная безопасность» закреплено в п. 2.13. ст. 2 Закона Украины «О государственной поддержке сельского хозяйства Украины» [5], где она определяется как защищенность жизненных интересов человека, выражающаяся в гарантировании государством беспрепятственного экономического доступа человека к продуктам питания с целью поддержания его обычной жизненной деятельности.

Однако, как справедливо указывает Т.В. Курман, закрепленное в законе определение продовольственной безопасности является необоснованно узким. Ведь продовольственная безопасность – это не только обеспечение населения государства необходимым количеством продуктов питания, наполнения с этой целью государственных резервов, создания страховых и стабилизационных фондов; это еще и гарантирование качества таких продуктов, их безопасности для потребителей – населения государства [15, с. 85]. В связи с этим исследователь предлагает следующие признаки продовольственной безопасности: 1) продовольственная безопасность как необходимая составляющая национальной безопасности обязательно предусматривает и обеспечивает защищенность жизненных интересов населения государства в лице конкретного человека, в данном случае в продовольственной сфере, с целью поддержания его здоровья и обычной жизненной деятельности; 2) обеспечение продовольственной безопасности гарантируется государством в лице ее компетентных органов, а не отдельными физическими или юридическими лицами; 3) основным принципом гарантирования продовольственной безопасности должно выступать именно самообеспечение, то

есть способность, в первую очередь, аграрного сектора государства, а также смежных отраслей экономики обеспечить производство необходимого количества продуктов питания и продовольствия растительного и животного происхождения уровня качества и безопасности, установленного нормативными документами; 4) беспрепятственный физический и экономический доступ различных категорий населения к продуктам питания в необходимом количестве, ассортименте, а также установленного принятыми стандартами и нормами уровня качества и безопасности [16, с. 126]. С использованием названных признаков конструируется понятие «продовольственная безопасность», которое означает защищенность жизненных интересов человека, выражающаяся в гарантировании государством на принципах самообеспечения беспрепятственного физического и экономического доступа человека к продуктам питания в количестве и ассортименте установленного уровня качества и безопасности, необходимого для поддержания его здоровья и обычной жизненной деятельности [16, с. 128].

Как утверждает В.М. Ермоленко, содержание продовольственной безопасности как комплексного социально-экономического явления формируют такие факторы, как продовольственная независимость государства; качество и безопасность пищевой продукции; физическая доступность продуктов питания для населения; экономическая доступность продуктов питания для населения [1, с. 114].

Очевидно, что отношения по обеспечению продовольственной безопасности в качестве предмета правового регулирования такой подотрасли аграрного права, как право продовольственной безопасности, имеют комплексный характер. Ведь здесь присутствуют, прежде всего, отношения по производству сельскохозяйственной продукции, ее переработке и дальнейшей реализации (снабжению населения), которые в совокупности и гарантируют продовольственную обеспеченность жителей страны. Здесь также можно назвать государственно-правовое влияние в сфере гарантирования продовольственной независимости страны, качества и безопасности пищевой продукции. Однако в совокупности эти отношения представляют единый вид в структуре аграрных отношений – отношения по обеспечению продовольственной безопасности Украины.

Отсюда право продовольственной безопасности, принимая во внимание комплексность предмета его правового регулирования, включает в свой состав следующие правовые институты аграрного права: правового статуса субъектов аграрного права, правового режима имущества и земель сельскохозяйственных предприятий, правового регулирования производственно-хозяйственной деятельности аграрных товаропроизводителей, государственного регулирования сельского хозяйства, охраны окружающей среды в сельском хозяйстве.

Для подотрасли аграрного права – права продовольственной безопасности – характерно наличие свойственных ей основополагающих начал – определенных принципов, на которых основывается правовое регулирование соответствующего вида аграрных отношений. Так, в специальной литературе выделяются, например, следующие принципы административно-правового регулирования продовольственной безопасности Украины: 1) стабильного обеспечения государством доступности продовольствия; 2) обеспечения устойчивой продовольственной независимости государства; 3) гарантирования государством надлежащего качества, безопасности и полезности продуктов питания; 4) обеспечения экологического благополучия государства; 5) обеспечения государством эффективного и стабильного функционирования рынка продукции АПК; 6) четкого разграничения полномочий и взаимодействия органов государственной власти в обеспечении национальной продовольственной безопасности; 7) приоритетности социального развития сельских территорий; 8) учёта ограниченности ресурсов; и) обеспечения устойчивых интеграционных связей между сельским хозяйством и перерабатывающими отраслями АПК [25, с. 3].

С.А. Лушпаевым предложены следующие принципы правового регулирования продовольственной безопасности: 1) осуществления государственно-правового регулирования продовольственной безопасности государства; 2) осуществления государственно-правового обеспечения и гарантирования поддержания минимального уровня продовольственной безопасности государства; 3) экономической доступности продовольствия всему населению Украины, в том числе социально незащищенным слоям населения; 4) достаточности продуктов питания на национальном продовольственном рынке государства, или принцип физической доступности продовольствия; 5) производства продовольствия в соответствии с критериями качества продукции сельского хозяйства; 6) производства безопасных для жизни и здоровья населения продуктов питания, которые обеспечивали бы максимально возможную продолжительность жизни человека; 7) обеспечения выращивания сельскохозяйственной продукции с соблюдением экологических нормативов; 8) соблюдения нормативов биологической безопасности при выращивании, переработке и реализации продукции сельского хозяйства; 9) соблюдения состояния продовольственной независимости государства; 10) недопущения чрезвычайных продовольственных ситуаций [17, с. 271]. Наличие приведенных принципов также свидетельствует о формировании самостоятельной подотрасли аграрного права – права продовольственной безопасности.

Что касается наличия обособленного правового регулирования отношений по обеспечению продовольственной безопасности, то сегодня со-

ответствующие нормы закреплены в упоминавшемся уже Законе Украины «О государственной поддержке сельского хозяйства Украины» [5] (понятие продовольственной безопасности, правовые основы осуществления таких мер государственной поддержки сельского хозяйства, влияющих и на уровень продовольственной безопасности Украины, как государственные аграрные интервенции, государственные залоговые закупки зерна и другие), а также в Законах Украины «Об основах национальной безопасности Украины» [11]; «Об основных началах государственной аграрной политики на период до 2015 года» [12], «О государственном материальном резерве» [4], «О безопасности и качестве пищевых продуктов» [3], «О государственной системе биобезопасности при создании, испытании, транспортировке и использовании генетически модифицированных организмов» [6], «Об обеспечении санитарного и эпидемического благополучия населения» [7]. В аспекте регулирования отношений по производству сельскохозяйственной продукции и пищевых продуктов, выступающих основой гарантирования продовольственной безопасности, важные предписания содержат Законы Украины «О пчеловодстве» [2], «О зерне и рынке зерна в Украине» [8], «О семенах и посадочном материале» [10], «О рыбе, других водных живых ресурсах и пищевой продукции из них» [13], «О молоке и молочных продуктах» [9] и др.

Среди подзаконных нормативно-правовых актов по обеспечению продовольственной безопасности, прежде всего, следует назвать постановление Кабинета Министров Украины «Некоторые вопросы продовольственной безопасности» [20], ведь оно непосредственно касается гарантирования продовольственной безопасности. Данным постановлением утверждена Методика определения основных индикаторов продовольственной безопасности. С помощью методики установлено, что индикаторы, характеризующие состояние продовольственной безопасности государства (региона), рассчитываются по основным группам пищевых продуктов: хлеб и хлебобулочные изделия; картофель; овощи, бахчевые; фрукты, ягоды и виноград; сахар; масло; мясо и мясные продукты; молоко и молочные продукты; рыба и рыбные продукты; яйца.

Постановлением Кабинета Министров Украины [21] была утверждена Государственная целевая программа развития украинского села на период до 2015 г. Основной целью Программы является обеспечение жизнеспособности сельского хозяйства, его конкурентоспособности на внутреннем и внешнем рынках, гарантирование продовольственной безопасности страны, сохранение крестьянства как носителя украинской идентичности, культуры и духовности. Среди подзаконных нормативно-правовых актов в сфере обеспечения продовольственной безопасности следует назвать и те, что определяют правовой статус и компетенцию органов государственного

регулирования в рассматриваемой сфере. К этой группе документов следует отнести постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка этикетирования пищевых продуктов, которые содержат генетически модифицированные организмы или изготовлены с их использованием и вводятся в обращение» [22], приказ Министерства здравоохранения Украины «Об утверждении Перечня пищевых продуктов, относительно которых осуществляется контроль содержания генетически модифицированных организмов» [19], приказ Министерства здравоохранения Украины [18], которым утверждены Нормы физиологических потребностей населения Украины в основных пищевых веществах и энергии, и другие акты.

Как видно из изложенного, отношения в сфере обеспечения продовольственной безопасности регулируются рядом норм права, содержащихся в актах аграрного законодательства. Это позволило В.Ю. Уркевичу прийти к выводу, что в составе аграрного законодательства Украины сформировалась такая подотрасль, как законодательство о продовольственной безопасности Украины. Она носит комплексный характер, включает в себя нормативно-правовые акты разной направленности и юридической силы, содержащие нормы относительно продовольственной безопасности. Охарактеризованное законодательство входит в состав именно такой комплексной отрасли, как аграрное законодательство, а отношения в сфере продовольственной безопасности – в состав предмета правового регулирования аграрного права [26, с. 143].

В настоящее время подотрасль права продовольственной безопасности не имеет обособленного правового регулирования в смысле отсутствия отдельного, специализированного нормативно-правового акта в этой сфере. В данном аспекте ученые отмечают, что представляются целесообразными разработка и принятие специального закона «О продовольственной безопасности». В данном законе найдут закрепление понятия «продовольственная безопасность», «продовольственная независимость», «продовольственный кризис», «необходимый уровень производства продуктов питания», «жизненно важные продукты питания» и др. Также следует определить в законе перечень внутренних и внешних угроз национальной продовольственной безопасности, порядок их мониторинга и прогнозирования, закрепление системы качественных критериев и количественных показателей такой безопасности, а также регламентацию форм и механизмов противодействия угрозам национальной продовольственной безопасности с определением возможных инструментов государственной поддержки отечественных товаропроизводителей и защиты внутреннего продовольственного рынка [15, с. 86]. Скорее всего, в ближайшее время эти рекомендации будут реализованы, так как в Верховную Раду Украины уже неоднократно вно-

сились соответствующие законопроекты, в частности, «Об основах продовольственной безопасности Украины» [23], «О продовольственной безопасности Украины» [24]. Именно последний проект сейчас и находится на рассмотрении законодательного органа.

Изложенное убедительно свидетельствует о том, что такая подотрасль аграрного права, как право продовольственной безопасности и в дальнейшем будет активно развиваться, ведь потребность в продуктах питания постоянно растет, поскольку по оценкам Всемирной организации здравоохранения, здоровье человека на 70% зависит от питания и образа жизни и только на 15% – от генетических особенностей и организации медицинской службы [14, с. 133].

Проведенное исследование позволяет сделать следующие **выводы**.

Право продовольственной безопасности предлагается относить к подотраслям аграрного права. Предметом правового регулирования данной подотрасли права является комплекс общественных отношений, возникающих в сфере обеспечения, гарантирования продовольственной безопасности страны. Здесь присутствуют, прежде всего, отношения по производству сельскохозяйственной продукции, ее переработке и дальнейшей реализации (снабжению населения), которые в совокупности и гарантируют продовольственную обеспеченность жителей страны. Также можно назвать и отношения относительно государственно-правового влияния в сфере гарантирования продовольственной независимости страны, качества и безопасности пищевой продукции. В совокупности эти отношения представляют единый вид в структуре аграрных отношений – отношения по обеспечению продовольственной безопасности Украины.

Право продовольственной безопасности включает в свой состав следующие правовые институты аграрного права: правовой статус субъектов аграрного права, правовой режим имущества и земель сельскохозяйственных предприятий, правовое регулирование производственно-хозяйственной деятельности аграрных товаропроизводителей, государственное регулирование сельского хозяйства, охрана окружающей среды в сельском хозяйстве.

Для подотрасли аграрного права, т. е. права продовольственной безопасности, характерно наличие свойственных ей основополагающих начал – определенных принципов, на которых основывается правовое регулирование соответствующего вида аграрных отношений.

Отношения в сфере обеспечения продовольственной безопасности регулируются рядом норм права, что позволяет утверждать о формировании законодательства о продовольственной безопасности Украины.

Литература:

1. *Єрмоленко В.М.* Актуальні питання систематизації законодавства про продовольчу безпеку // Сучасні проблеми систематизації екологічного, земельного та аграрного законодавства України: зб. наук. праць Круглого столу, 18.03.2011. Київ: Обрії, 2011. С. 113–119.
2. Закон України від 22 лютого 2000 р. N 1492-III «Про бджільництво» // Відомості Верховної Ради України. 2000. N 21. Ст. 157.
3. Закон України від 23 грудня 1997 р. N 771/97-ВР «Про безпечність та якість харчових продуктів» // Відомості Верховної Ради України. 1998. N 19. Ст. 98.
4. Закон України від 24 січня 1997 р. N 51/97-ВР «Про державний матеріальний резерв» // Відомості Верховної Ради України. 2007. N 13. Ст. 112.
5. Закон України від 24 червня 2004 р. N 1877-IV «Про державну підтримку сільського господарства України» // Відомості Верховної Ради України. 2004. N 49. Ст. 527.
6. Закон України від 31 травня 2007 р. N 1103-V «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» // Відомості Верховної Ради України. 2007. N 8. Ст. 35.
7. Закон України від 24 лютого 1994 р. N 4004-XII «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» // Відомості Верховної Ради України. 1994. N 27. Ст. 218.
8. Закон України від 4 липня 2002 р. N 37-IV «Про зерно та ринок зерна в Україні» // Відомості Верховної Ради України. 2002. N 35. Ст. 258.
9. Закон України від 24 червня 2004 р. N 1870-IV «Про молоко та молочні продукти» // Відомості Верховної Ради України. 2004. N 47. Ст. 513.
10. Закон України від 26 грудня 2002 р. «Про насіння і садивний матеріал» N 411-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. N 13. Ст. 92.
11. Закон України від 19 червня 2003 р. N 964-IV «Про основи національної безпеки України» // Відомості Верховної Ради України. 2003. N 39. Ст. 351.
12. Закон України від 18 жовтня 2005 р. N 2982-IV «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» // Відомості Верховної Ради України. 2006. N 1. Ст. 17.
13. Закон України від 6 лютого 2003 р. N 486-IV «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них» // Відомості Верховної Ради України. 2003. N 15. Ст. 107.
14. *Зотова О.О., Крикун О.І., Латік В.В.* Рівень життя населення України. Київ: ТОВ «Видавництво «Консультант». 2006. 428 с.
15. *Курман Т.В.* Конституційно-правові засади забезпечення продовольчої безпеки // Проблеми розвитку аграрного та земельного права України: матер. міжнар. наук.-практ. конф., 25.05.2011. Київ: Обрії, 2011. С. 83–87.
16. *Курман Т.В.* Щодо поняття та ознак продовольчої безпеки // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: Серія «Право». Київ, 2011. Вип. 165. Ч. 1. С. 121–128.
17. *Лушпаєв С.О.* Про принципи правового регулювання продовольчої безпеки України // Часопис Київського університету права. Київ, 2012. N 1. С. 268–273.

18. Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 18 листопада 1999 р. N 272 «Про затвердження Норм фізіологічних потреб населення України в основних харчових речовинах та енергії» // Офіційний вісник України. 1999. N 49. Ст. 340.

19. Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 9 листопада 2010 р. N 971 «Про затвердження Переліку харчових продуктів, щодо яких здійснюється контроль вмісту генетично модифікованих організмів» // Офіційний вісник України. 2010. N 98. Ст. 3506.

20. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р. N 1379 «Деякі питання продовольчої безпеки» // Офіційний вісник України. 2007. N 93. Ст. 3405.

21. Постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. N 1158 «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року» // Офіційний вісник України. 2007. N 73. Ст. 2715.

22. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 травня 2009 р. N 468 «Про затвердження Порядку етикетування харчових продуктів, які містять генетично модифіковані організми або вироблені з їх використанням та вводяться в обіг» // Офіційний вісник України. 2009. N 37. Ст. 1240.

23. Проект закону України N 8370 від 8 квітня 2011 р. «Про основи продовольчої безпеки України» [Електронний ресурс]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=40130 (дата обращения: 21.04.2014).

24. Проект закону України N 11378 від 24 жовтня 2012 р. «Про продовольчу безпеку України» [Електронний ресурс]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44744 (дата обращения: 21.04.2014).

25. *Тригуб А.Ю.* Адміністративно-правове забезпечення продовольчої безпеки України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. 18 с.

26. *Уркевич В.Ю.* Стосовно законодавства про продовольчу безпеку України // Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні: матер. Всеукр. наук.-практ. конф., ДДУВС, 26.10.2012. У 3-х ч. Ч. 2 «Приватно-правові проблеми формування правової держави». Дніпропетровськ: ДДУВС, 2012. С. 143–144.