

УДК 346.548

Кавун О.О.

*кандидат економічних наук, доцент  
Київського національного торговельно-економічного університету***ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ  
ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: РИЗИКИ ТА ЗАГРОЗИ****STATE REGULATORY POLICY IN THE FIELD  
OF FOOD SECURITY OF UKRAINE: RISKS AND THREATS****АНОТАЦІЯ**

У статті показано, яку роль відіграє державна регуляторна політика у захисті національних інтересів країни, розглянуто, які ризики і загрози для продовольчої безпеки несуть законодавчі ініціативи, зокрема, прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)».

**Ключові слова:** національна безпека, продовольча безпека, агропромисловий комплекс, законодавче забезпечення, державна регуляторна політика, органічна продукція, ризики, загрози.

**АННОТАЦИЯ**

В статье показано, какую роль играет государственная регуляторная политика в защите национальных интересов страны, рассмотрено, какие риски и угрозы для продовольственной безопасности несут законодательные инициативы, в частности, принятие Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно упрощения условий ведения бизнеса (дерегуляция)».

**Ключевые слова:** национальная безопасность, продовольственная безопасность, агропромышленный комплекс, законодательное обеспечение, органическая продукция, риски, угрозы.

**ANNOTATION**

The article shows the role played by state regulatory policy in protecting national interests of country, considers risks and threats of legislative initiatives for food security, including adoption of the Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Simplification of Business Conditions (Deregulation)"

**Keywords:** national security, food security, agricultural complex, legislative support, state regulatory policy, organic products, risks, threats.

**Постановка проблеми.** Однією з важливих першочергових задач кожної держави світу є захист економічних інтересів і забезпечення національної безпеки. В умовах «здорожчання невідновлюваних ресурсів, вичерпання земельних ресурсів, деградації сільськогосподарських угідь спостерігається зниження середньосвітового рівня споживання основних продуктів харчування на душу населення і стійке зростання світових цін на ці продукти» [1, с. 129] забезпечення продовольчої безпеки країни, спрямованої на підтримку розвитку вітчизняного агропромислового комплексу, є найважливішим завданням державної економічної політики.

Повністю розділяємо думку М.О. Багорка, що «від розвитку агропромислового виробництва залежить продовольча безпека держави, а рівень і якість забезпечення населення продуктами харчування безпосередньо впливають на

соціальне становище у суспільстві та здоров'я нації загалом» [2, с. 2].

Продовольча безпека є найважливішою складовою частиною економічної безпеки країни, оскільки забезпечує стале виробництво безпечних для здоров'я основних продуктів харчування та їх доступність населенню. Характерною особливістю сучасного етапу розвитку є те, що продовольча безпека набуває глобального характеру, не зупиняючись на кордонах окремих держав і виходячи на міжнародний рівень.

Як зазначають В.І. Савкін та Н.І. Прока, «у світі складається досить жорстка міждержавна і міжфірмова конкуренція за ринки збуту продовольчих ресурсів. Міждержавна конкуренція виражається в посиленні провідних держав у виробництві та розподілі своєї продукції у світі, в тому числі і через просування вітчизняних брендів. Міжфірмова конкуренція більшою мірою пов'язана з явищем укрупнення сільськогосподарських товаровиробників на різних рівнях – регіональному, державному і міждержавному» [3, с. 16].

За таких умов важливого значення набуває державна регуляторна політика, спрямована на підтримку продовольчої безпеки країни, та її нормативно-законодавче забезпечення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням продовольчої безпеки займалися такі науковці, як М.О. Багорка, В.С. Балабанов, В.К. Береговий, О.І. Гойчук, Б.М. Данилишин, В.Є. Єсіпов, С.В. Козловський, Л.Г. Котова, А.В. Корбут, В.М. Микитюк, І.Р. Михасюк, І.М. Миценко, О.В. Мороз, М.М. Одінецов, Б.Й. Пасхавер, Н.І. Прока, Д.О. Сичов, О.В. Скидан, В.І. Савкін, Б.М. Стефанишин, І.Б. Тернавська, Т.М. Філонова, С.М. Халатур, О.В. Шаміна, О.С. Щекович, В.Т. Шлемко, О.В. Шубравська та ін.

Визначенню ролі держави у забезпеченні необхідного рівня продовольчої безпеки у різних країнах присвятили свої публікації Ю.Д. Білик, М.В. Гребенюк, М.А. Латинін, Т.М. Лозинська, С.В. Майстро, І.Р. Михасюк, В. Олійник, М.Й. Хорунжий, О.М. Чечель.

**Мета статті.** Разом з тим, постійне удосконалення законодавчого забезпечення державної регуляторної політики обумовлює необхідність дослідження наслідків, до яких можуть при-

звести внесені зміни, що і обумовило вибір мети дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** Вагомою законодавчою ініціативою Верховної Ради став Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» від 12.02.2015 р. № 191-VIII (діє з 05.04.2015 р.), реалізація положень якого призведе до суттєвих змін у нормативному забезпеченні ведення господарської діяльності [4].

Як зазначено у пояснювальній записці, підготовленій Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, законопроект розроблено відповідно до завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 09.12.2014 р. № 695 щодо дерегуляції та приведення функцій контролюючих органів до європейських стандартів.

Метою законопроекту є «дерегуляція господарської діяльності, що дасть можливість Україні підвищити позицію у рейтингу Doing Business» [5]. Значний акцент зроблено на агропромисловий комплекс України (стимулювання раціонального використання сільськогосподарських земель та спрощення орендних відносин), провадження господарської діяльності з виробництва та обігу органічної сільськогосподарської продукції для приведення законодавства в окремих сферах у відповідність до законодавства ЄС.

Серед прогнозних результатів зазначено, що «буде забезпечено скорочення функцій та удосконалення процедур адміністративного регулювання економіки, запроваджено прозорі і єдині правила для всіх суб'єктів економічної діяльності та умови для підвищення рівня їх захисту» [5]. Разом з тим, аналіз змісту Закону показав, що ряд його положень суттєво обмежують можливості реалізації регуляторної політики державними органами влади і можуть призвести до негативних наслідків. Крім того, громадська антидискримінаційна експертиза законопроекту не проводилась, процедуру громадського обговорення, оприлюднення та отримання пропозицій він не проходив. Це порушує такий принцип державної регуляторної політики, як прозорість та врахування громадської думки, зазначений у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [6].

Найбільші зміни передбачено у законодавчому забезпеченні державної регуляторної політики на ринку землі та в агропромисловому комплексі України. Зупинимось на найбільш дискусійних положеннях.

Як відомо, важливим напрямом проведення державної регуляторної політики в агропромисловому комплексі є розробка та встановлення нормативів в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів, в тому числі з метою забезпечення оптимального співвідношення культур у сівозмінах у різних природно-сіль-

ськогосподарських регіонах, як це передбачала попередня редакція ст. 30 та ст. 33 Закону України «Про охорону земель». Нова редакція ст. 30 Закону передбачає відмову від даної практики [7]. Впровадження такої політики може призвести до негативних наслідків – нераціонального розподілу ґрунтів, надмірного навантаження на певну частину з них, викликати загрозу виснаження і втрати ними родючості внаслідок ґрунтовтоми і, як наслідок, неможливості отримання високих та стабільних врожаїв.

Значних змін зазнав зміст Закону України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини», відповідно до яких у новій редакції даний нормативний акт не передбачає заходи з контролю та нагляду за виробництвом та обігом органічної сільськогосподарської продукції, забезпечення справедливої конкуренції, покращення основних показників стану здоров'я населення, збереження навколишнього природного середовища, раціонального використання ґрунтів, забезпечення раціонального використання та відтворення природних ресурсів. Фактично мова йде про максимальне усунення держави від регулювання ринку органічної сільськогосподарської продукції, відмову від відповідальності за можливі негативні наслідки, вірогідність настання яких є дуже високою.

Нова редакція ст. 1 «Визначення термінів» Закону України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» передбачає вилучення визнаного на державному рівні тлумачення таких понять, як «зона виробництва органічної продукції та сировини», «еколого-токсикологічні показники», «оцінювання», «орган з оцінки відповідності виробництва органічної продукції (сировини)», «уповноважений орган сертифікації» [8]. Такі зміни, на нашу думку, негативно позначаться на проведенні регуляторної політики на ринку органічної продукції, оскільки унеможливають контроль за наступними параметрами:

- місцем для ведення виробництва органічної продукції (сировини), яке за агроекологічними показниками придатне для здійснення виробництва органічної продукції та органічної сировини рослинного і тваринного походжень, як це передбачало визначення зони виробництва органічної продукції та сировини;

- вмістом залишкових кількостей пестицидів, важких металів та радіонуклідів у ґрунтах і тест-культурах, як це передбачав зміст поняття «еколого-токсикологічні показники»;

- видачею сертифіката відповідності на основі рішення, яке приймається після проведення відповідних процедур оцінки відповідності, у тому числі оцінювання, що довели виконання встановлених вимог, що передбачала процедура підтвердження відповідності виробництва органічної продукції (сировини).

Зміни у ст. 3 даного Закону передбачають суттєве обмеження нормативно-законодавчого забезпечення функціонування ринку органічної сільськогосподарської продукції та сировини за рахунок вилучення відображення цієї сфери діяльності у Земельному, Лісовому, Водному, Цивільному та Господарському кодексах, а також Законі України «Про підтвердження відповідності».

Нова редакція ст. 5 Закону України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» передбачає суттєве обмеження державної політики у сфері виробництва та обігу органічної продукції (сировини), оскільки передбачає відмову держави від створення сприятливих умов для її функціонування, зокрема щодо:

- виробництва органічної продукції високої якості;
- охорони довкілля, відтворення і раціонального використання природних ресурсів, охорони здоров'я населення;
- визначення зон виробництва органічної продукції та сировини, які придатні для ведення виробництва органічної продукції (сировини);
- впровадження економічного стимулювання виробництва та реалізації органічної продукції (сировини), а також інших заходів, спрямованих на здешевлення та підвищення якості органічної продукції та сировини вітчизняного виробництва;
- здійснення державного нагляду (контролю) під час виробництва, переробки, маркування, перевезення, зберігання та обігу органічної продукції (сировини);
- відшкодування збитків, завданих порушенням цього Закону та пов'язаних з ним законодавчих актів.

Фактично, виходячи з характеру редакційних змін у змісті Закону України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини», держава відмовляється від контролю за функціонуванням ринку органічної сільськогосподарської продукції та сировини. Яскравим підтвердженням цього є вилучення п. 3 ст. 11 «Державний нагляд (контроль) за виробництвом та обігом органічної продукції (сировини)», який мав таку редакцію: система державного нагляду (контролю) має забезпечити можливість простежити кожен продукт на стадіях виробництва, зберігання, перевезення та реалізації органічної продукції (сировини) з метою гарантування споживачу відповідності виробленої органічної продукції (сировини) вимогам, встановленим цим Законом.

Нова редакція ст. 16 даного Закону України передбачає зменшення відповідальності фізичних або юридичних осіб, яким надано право на виробництво органічної продукції (сировини), оскільки, відповідно до внесених змін, вони не зобов'язані утилізувати відходи і побічні продукти рослинного і тваринного походжень у процесі виробництва органічної продукції, а також

запобігати процесам утилізації пестицидів та агрохімікатів, отриманих шляхом хімічного синтезу, на територіях, де здійснюється виробництво та зберігання органічної продукції (сировини). Такі зміни мають загрозливий характер і можуть призвести до забруднення навколишнього середовища, завдати шкоди здоров'ю населення.

Суперечливу реакцію викликають зміни у ст. 28 «Загальні вимоги до реалізації органічної продукції», що передбачають відміну заборони обігу органічної продукції, яка імпортована з порушенням вимог законодавства України, а також має вичерпаний термін придатності до споживання. Такий підхід підвищує ризик втрати контролю за якістю органічної продукції, представленої на споживчому ринку, і несе загрозу здоров'ю населення.

Важливою складовою ефективного функціонування будь-якої сфери є її державна та наукова підтримка. При цьому слід розуміти, що формування ринкового простору не зменшує актуальності даного питання. Особливо це стосується органічної продукції та сировини, які достатньо недавно з'явилися у вітчизняному агропромисловому секторі.

Відповідно до змін у ст. 23 «Придатність земель (ґрунтів) для виробництва органічної продукції та сировини, встановлення зон виробництва органічної продукції та сировини», у новій редакції повністю ігнорується роль наукових установ, науково-дослідних інститутів, лабораторій якості та безпеки продукції. Дані заклади усуваються від оцінки придатності земель (ґрунтів) для виробництва органічної продукції та сировини, підготовки висновків щодо встановлення відповідних зон виробництва, розробки критеріїв якості земель та визначення їх придатності для вирощення окремих культур.

Крім того, відміняється проведення оцінки придатності земель (ґрунтів) з урахуванням еколого-токсикологічних показників агрохімічного паспорта земельної ділянки та результатів хімічного аналізу тест-рослин, які вирощуються на цих ґрунтах на час обстеження, внаслідок вилучення п. 6 ст. 23.

Підтверджують зменшення ролі держави у регулюванні ринку органічної продукції та сировини зміни у Законі України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини», зокрема, вилучення окремого розділу VIII «Державна та наукова підтримка виробництва та обігу органічної продукції та сировини» зі ст. ст. 33–35 [8]. Так, попередня редакція ст. 33 передбачала закріплення державної підтримки суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність у сфері виробництва та обігу органічної продукції (сировини). У ст. 34 було зазначено обмеження у наданні державної підтримки виробництва та обігу органічної продукції (сировини) суб'єктам господарювання, які:

- є нерезидентами країни, за винятком випадків, передбачених міжнародними договорами України;



– визнані банкрутами або стосовно яких порушено справу про банкрутство;

– перебувають у стадії припинення юридичної особи або припинення підприємницької діяльності фізичної особи – підприємця;

– подали завідомо недостовірні відомості та документи під час звернення за наданням державної підтримки;

– отримали державну підтримку з порушенням умов її надання або умов щодо цільового використання бюджетних коштів, що доведено в установленому порядку;

– отримують аналогічну за видами державну підтримку, строк надання якої не закінчився.

Відміна зазначених вище обмежень підвищує ризик збільшення випадків порушення законодавства у сфері виробництва та обігу органічної продукції (сировини), нераціонального використання бюджетних коштів.

Відповідно до вилученої ст. 35, наукове забезпечення виробництва та обігу органічної продукції (сировини) здійснювали Національна академія аграрних наук України, науково-дослідні та інші наукові установи і навчальні заклади.

З урахуванням внесених змін нівельована роль наукової підтримки вітчизняними закладами процесів виробництва та обігу органічної продукції (сировини), виключена можливість здійснення перспективних науково-дослідних розробок у даній сфері.

Внаслідок прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» значно зменшується роль держави у контролі за дотриманням вимог до якості харчових продуктів.

Так, з Закону України «Про молоко та молочні продукти» передбачено вилучення ст. 9 у такій редакції: «виробництво молока, молочної сировини та молочних продуктів (у тому числі молочних продуктів для спеціального дієтичного споживання (використання), продуктів для дитячого харчування, харчування для спортсменів та осіб похилого віку) здійснюється за наявності експлуатаційного дозволу для потужностей (об'єктів) з їх виробництва, що видається відповідним головним державним інспектором ветеринарної медицини» [9]. Таким чином, можемо казати про суттєве зменшення ролі державних органів влади у контролі за дотриманням ветеринарно-санітарних вимог до виробництва молока, молочної сировини та молочних продуктів для особливих категорій споживачів.

Відповідно до змін у Законі України «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них» [10], підтвердження придатності до споживання риби, інших водних живих ресурсів не знаходиться підтримки з боку державних органів влади внаслідок відмови від необхідності наявності у виробника свідоцтва про якість «кожної партії продуктів лову, отри-

маної у порядку спеціального використання», як це передбачала попередня редакція ст. 3 «Спеціальне використання риби, інших водних живих ресурсів та вимоги до продуктів лову».

Також полегшуються і умови переробки продуктів лову в результаті вилучення ч. 1 ст. 4 «Переробка продуктів лову», відповідно до якої переробку продуктів лову мали право здійснювати суб'єкти господарювання за наявності експлуатаційного дозволу для потужностей (об'єктів) з переробки таких продуктів, що видавалася у встановленому законодавством порядку [10].

Відповідно до змін у Законі України «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції», центральні органи виконавчої влади усуваються від вирішення питань забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення у сфері вилучення з обігу неякісної та небезпечної продукції і подальшого поводження з нею внаслідок відмови від атестації виробництва підприємств, які «здійснюють переробку, утилізацію або знищення вилученої з обігу неякісної та небезпечної продукції, щодо відповідності обов'язковим вимогам, що встановлені нормативно-правовими актами та нормативними документами щодо поводження з окремими видами речовин, матеріалів та предметів, охорони навколишнього природного середовища, а також на відповідність санітарним і пожежним нормам, правилам та нормативам екологічної безпеки», як це передбачала ст. 19 у попередній редакції [11].

Однією з пропозицій робочої групи, яка працювала над підготовкою Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)», було внесення змін до Закону України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії», що передбачали відміну обов'язкового ліцензування такого виду діяльності, як перевезення радіоактивних матеріалів. І хоча дана думка не знайшла остаточної підтримки, проте сама можливість пропонованих заходів несе загрозу екологічній та продовольчій безпеці України.

**Висновки.** Розглянуті зміни у правовому забезпеченні, передбачені прийнятим Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)», порушують такі принципи державної регуляторної політики, як доцільність, адекватність, збалансованість, ефективність, суттєво обмежують можливості її проведення, а в окремих випадках несуть пряму загрозу національним інтересам, важливу складовою яких є продовольча безпека України. На нашу думку, «переконавання, що ринок зі своїм механізмом сам по собі забезпечить ефективність господарської діяльності, на практиці уже давно став свого роду анахронізмом» [12, с. 36]. Це пов'язано з тим, що «на

зміну доктрині вільного ринку, що упродовж останньої чверті століття явно домінувала в економічній науці, приходить розуміння того, що «економіці потрібен баланс ролей» (...ринки тим ефективніші, чим чіткіше вони відрегульовані і відповідним чином інституційно забезпечені прогресивним державним регламентуванням)» [12, с. 36].

У зв'язку з цим у даний час необхідною умовою забезпечення продовольчої безпеки України є наявність правового базису відповідальності за прийняті рішення і порушення у даній сфері з обов'язковим поєднанням державного протекціонізму та ринкового механізму.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Котова Л.Г., Сафонова О.Н. Проблема продовольственной безопасности в условиях интеграции / Л.Г. Котова, О.Н. Сафонова // Российский научный мир. – 2013. – № 1. – С. 126–130.
2. Багорка М.О. Маркетингові складові формування продовольчого ринку України / М.О. Багорка // Агросвіт. – 2011. – № 11. – С. 2–7.
3. Савкин В.И., Прока Н.И. Продовольственная безопасность государства: от экономики производства до экономики потребления / В.И. Савкин, Н.И. Прока // Образование, наука и производство. – 2012. – № 1. – С. 14–21.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція) : Закон України від 12.02.2015 р. № 191-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T150191.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T150191.html).
5. Пояснювальна записка до проекту закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/GH17W00A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GH17W00A.html).
6. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV (поточна редакція від 11.07.2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
7. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV (поточна редакція від 05.04.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
8. Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини : Закон України від 03.09.2013 р. № 425-VII (поточна редакція від 05.04.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/425-18>.
9. Про молоко та молочні продукти : Закон України від 24.06.2004 р. № 1870-IV (поточна редакція від 05.04.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1870-15>.
10. Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них : Закон України від 06.02.2003 р. № 486-IV (поточна редакція від 05.04.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/486-15>.
11. Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції : Закон України від 14.01.2000 р. № 1393-XIV (поточна редакція від 05.04.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1393-14>.
12. Кравчук Н.Я. Дивергенція глобального розвитку: сучасна парадигма формування геофінансового простору / Н. Кравчук. – К. : Знання, 2012. – 782 с.