

Пешков В. В.

<https://orcid.org/0009-0007-7286-6259>

ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ

У статті досліджено поняття та класифікацію адміністративно-правових засобів забезпечення продовольчої безпеки.

Обґрунтовано, що продовольча безпека є складовою національної, економічної, соціальної та екологічної безпеки держави, оскільки безпосередньо пов'язана з реалізацією права людини на достатній життєвий рівень, доступом населення до безпечних і якісних харчових продуктів, стабільністю аграрного виробництва, функціонуванням продовольчих ринків, державним контролем, резервуванням матеріальних цінностей та захистом інтересів споживачів.

Визначено, що адміністративно-правові засоби забезпечення продовольчої безпеки становлять систему нормативних, інституційних, процедурних, дозвільних, контрольно-наглядових, інформаційних, превентивних, стимулюючих і примусових інструментів, які застосовуються суб'єктами публічної адміністрації з метою гарантування фізичної та економічної доступності, безпечності, якості, стабільності та достатності продовольства.

Запропоновано класифікацію адміністративно-правових засобів забезпечення продовольчої безпеки залежно від: 1) функціонального призначення на: регулятивні, організаційні, дозвільно-реєстраційні, контрольні, наглядові, превентивні, інформаційні, стимулюючі, резервні та примусові; 2) правової природи на: нормативно-правові, адміністративно-процедурні, адміністративно-дозвільні, адміністративно-контрольні, адміністративно-наглядові, адміністративно-примусові, адміністративно-юрисдикційні та інформаційно-аналітичні; 3) суб'єкта застосування на: засоби, що реалізуються Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, Держспроспоживслужбою та її територіальними органами, органами місцевого самоврядування, військовими адміністраціями, уповноваженими лабораторіями, а також іншими суб'єктами публічної адміністрації у межах їх компетенції; 4) стадії впливу: попередні, поточні та наступні, де попередні застосовуються до початку виробництва або обігу харчових продуктів, поточні – у процесі здійснення відповідної діяльності, а наступні – після виявлення порушень або виникнення загроз продовольчій безпеці; 5) характеру адміністративного впливу: імперативні, заборонні, дозвільні, зобов'язальні, рекомендаційні, координаційні, стимулюючі та примусові; 6) сфери реалізації: засоби у сфері виробництва харчових продуктів, їх обігу, зберігання, транспортування, маркування, імпорту та експорту, державного контролю, захисту прав споживачів, формування державних резервів, регулювання цін, соціального забезпечення населення та кризового реагування.

Зроблено висновок, що ефективність таких засобів залежить від системності державної політики, ризик-орієнтованого контролю, належного резервування продовольчих ресурсів, прозорості адміністративних процедур, захисту прав споживачів, підтримки аграрного виробництва та здатності держави реагувати на кризові ситуації.

Ключові слова: продовольча безпека, адміністративно-правові засоби, державний контроль, безпечність харчових продуктів, продовольчі ресурси, державні резерви, Держспроспоживслужба, публічне адміністрування.

Постановка проблеми. Продовольча безпека є однією з базових умов існування держави, стабільності суспільства та реалізації соціально-економічних прав людини. Її значення особливо посилюється в умовах воєнного стану, пошкодження аграрної та

логістичної інфраструктури, порушення виробничих ланцюгів, нестабільності цін, зростання соціальної вразливості населення та необхідності забезпечення внутрішнього ринку достатньою кількістю безпечних і якісних харчових продуктів.



В Україні питання продовольчої безпеки не врегульовано одним кодифікованим актом, а забезпечується сукупністю норм адміністративного, аграрного, господарського, фінансового, санітарного, споживчого та безпечного законодавства. Це зумовлює необхідність наукового осмислення саме адміністративно-правових засобів забезпечення продовольчої безпеки як системи юридичних інструментів, за допомогою яких держава впливає на виробництво, обіг, контроль, якість, доступність і стабільність постачання харчових продуктів.

Аналіз наукових досліджень та публікацій. Проблематика продовольчої безпеки досліджується у працях представників економічної науки, аграрного права, адміністративного права, публічного управління, міжнародної торгівлі та безпекових студій. У науковій літературі продовольча безпека розглядається як багатовимірне явище, що охоплює виробництво продовольства, доступ населення до харчових продуктів, стабільність постачання, якість харчування, соціальну вразливість, державну аграрну політику та глобальні продовольчі ринки.

К. Барретт, досліджуючи проблематику вимірювання продовольчої незахищеності, наголошував, що продовольча безпека має оцінюватися не лише через наявність продовольства, а й через доступ, використання, стабільність та вразливість домогосподарств [11]. Дж. Клапп звертала увагу на те, що продовольча безпека не повинна зводитися до технічного питання виробництва або міжнародної торгівлі, оскільки вона пов'язана з владою, доступом до ресурсів, правами виробників і споживачів, а також справедливістю продовольчих систем [12]. О. Нів'євський, П. Мартишев і С. Кваша, аналізуючи аграрну політику України, підкреслюють важливість агропродовольчого сектору для національної економіки та глобальної продовольчої безпеки [13]. Їхні висновки є релевантними для цього дослідження, оскільки свідчать про необхідність поєднання аграрної політики, державної підтримки, ринкового регулювання та адміністративного контролю.

Ю.-Т. Чжан, М.-Я. Лі та В.-С. Чжоу досліджували вплив російсько-української війни на міжнародні мережі торгівлі агропродовольчими товарами та дійшли висновку, що збройний конфлікт спричиняє структурні зміни у глобальних торговельних зв'язках і створює ризики для регіональної та глобальної продовольчої безпеки [14]. Це підтверджує, що адміністративно-правові засоби забезпечення продовольчої безпеки мають вклю-

чати не лише внутрішні механізми контролю, а й антикризові, резервні, експортно-імпортні та інформаційно-моніторингові інструменти.

Отже, аналіз наукових публікацій свідчить, що продовольча безпека є комплексною категорією, яка потребує системного адміністративно-правового забезпечення. Водночас у вітчизняній науці залишається актуальною потреба у чіткому визначенні поняття адміністративно-правових засобів забезпечення продовольчої безпеки та їх класифікації.

Постановка завдання. Метою статті є визначення поняття та видів адміністративно-правових засобів забезпечення продовольчої безпеки.

Виклад основного матеріалу. Продовольча безпека як об'єкт адміністративно-правового забезпечення має складну правову природу. Вона одночасно пов'язана із соціальними правами людини, економічною політикою держави, аграрним виробництвом, якістю та безпечністю харчових продуктів, захистом споживачів, державним контролем, продовольчими резервами, зовнішньою торгівлею та кризовим реагуванням. Тому адміністративно-правові засоби у цій сфері виконують не лише регулятивну, а й гарантійну, превентивну, контрольну, охоронну та стабілізаційну функції.

Конституційною основою забезпечення продовольчої безпеки є положення Конституції України, відповідно до яких людина, її життя і здоров'я визнаються найвищою соціальною цінністю, кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, а також право на безпечне для життя і здоров'я довкілля [1]. У контексті продовольчої безпеки ці положення означають, що держава зобов'язана створювати правові та організаційні умови для доступу населення до достатніх, безпечних і якісних харчових продуктів.

Важливе значення має Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів». Відповідно до ст. 4 цього Закону, державне регулювання у сфері безпечності харчових продуктів здійснюється з метою захисту життя, здоров'я та інтересів споживачів. Держава здійснює таке регулювання шляхом встановлення санітарних заходів, вимог до окремих показників якості харчових продуктів, державної реєстрації визначених об'єктів санітарних заходів, видачі експлуатаційного дозволу, інформування операторів ринку і споживачів, встановлення вимог щодо стану здоров'я персоналу, здійснення державного кон-

тролю та притягнення до відповідальності за порушення законодавства [2].

Зазначена норма має принципове значення для визначення змісту адміністративно-правових засобів забезпечення продовольчої безпеки. Вона демонструє, що продовольча безпека забезпечується не лише економічними методами, а й адміністративними інструментами: встановленням обов'язкових вимог, реєстрацією, дозвоільними процедурами, контролем, інформуванням, превенцією та юридичною відповідальністю.

Окремим блоком адміністративно-правового регулювання є державний контроль за харчовими продуктами. Закон України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я тварин та благополуччя тварин» визначає систему органів державного контролю, повноваження компетентного органу, принципи здійснення контролю, заходи контролю, планування перевірок, відбір зразків, лабораторні дослідження, контроль на кордоні та відповідальність за порушення [3]. Практичне значення цього Закону полягає в тому, що він формує правову основу ризик-орієнтованого державного нагляду у сфері харчових продуктів.

Інституційним центром реалізації значної частини адміністративно-правових засобів є Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Постанова Кабінету Міністрів України № 667 «Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів» визначає, що Держпродспоживслужба є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, ветеринарної медицини, карантину та захисту рослин, захисту прав споживачів, контролю за цінами, державного нагляду у сфері агропромислового комплексу та інших суміжних сферах [10]. Отже, продовольча безпека має міжгалузевий характер і потребує координації різних напрямів публічного адміністрування.

Важливим засобом забезпечення продовольчої безпеки є державні резерви. Закон України «Про державні резерви» визначає правові, організаційні та фінансово-економічні засади формування, зберігання, резервування, освіження, відпуску матеріальних цінностей державних резервів, а також створення і функціонування Єдиного реєстру державних резервів [8]. Відповідно до

статті 1 цього Закону, державний матеріальний резерв охоплює, зокрема, запаси продовольчих товарів, призначених для використання у мирний час та в особливий період [8]. У цьому контексті резервування продовольчих ресурсів є спеціальним адміністративно-правовим засобом кризового забезпечення продовольчої безпеки.

До системи адміністративно-правових засобів належать також засоби державного нагляду у сфері господарської діяльності. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначає загальні правила здійснення контролю за суб'єктами господарювання [6]. У сфері продовольчої безпеки ці правила мають застосовуватися з урахуванням спеціального законодавства про харчові продукти, ветеринарну медицину, санітарні заходи та захист прав споживачів.

Окремим напрямом є цінове регулювання. Закон України «Про ціни і ціноутворення» визначає основи державної цінової політики, державне регулювання цін, державний контроль і спостереження у сфері ціноутворення [7]. У контексті продовольчої безпеки такі засоби можуть бути актуальними у випадках різкого зростання цін на соціально значущі товари, кризових ситуацій або необхідності забезпечення економічної доступності базових харчових продуктів для населення.

З огляду на викладене, адміністративно-правові засоби забезпечення продовольчої безпеки можна класифікувати за кількома критеріями.

За функціональним призначенням їх доцільно поділяти на регулятивні, організаційні, контрольні, превентивні, інформаційні, стимулюючі, резервні та примусові. Регулятивні засоби полягають у встановленні обов'язкових правил виробництва, обігу, маркування, зберігання та реалізації харчових продуктів. Організаційні засоби охоплюють визначення компетенції органів публічної адміністрації, розмежування повноважень між центральними органами виконавчої влади, місцевими органами та органами місцевого самоврядування. Контрольні засоби включають перевірки, інспектування, аудит, відбір зразків, лабораторні дослідження та державний контроль на кордоні. Превентивні засоби спрямовані на запобігання порушенням, зокрема через НАССР-процедури, простежуваність, санітарні заходи та аналіз ризиків. Інформаційні засоби забезпечують доступ споживачів і операторів ринку до необхідної інформації. Стимулюючі засоби пов'язані з державною підтримкою

виробників, розвитком сільського господарства та легалізацією аграрного ринку. Резервні засоби полягають у формуванні державних запасів продовольчих товарів. Примусові засоби передбачають застосування санкцій, тимчасове припинення виробництва або обігу продукції, відкликання небезпечних продуктів і притягнення винних осіб до відповідальності.

За правовою природою адміністративно-правові засоби забезпечення продовольчої безпеки можна поділити на нормативно-правові, адміністративно-процедурні, дозвольно-реєстраційні, контрольно-наглядові, адміністративно-примусові та інформаційно-аналітичні. Нормативно-правові засоби проявляються у прийнятті законів, постанов Кабінету Міністрів України, наказів міністерств і технічних вимог. Адміністративно-процедурні засоби визначають порядок подання документів, розгляду заяв, проведення перевірок, ухвалення адміністративних актів. Дозвольно-реєстраційні засоби охоплюють експлуатаційні дозволи, державну реєстрацію потужностей та окремих об'єктів санітарних заходів. Контрольно-наглядові засоби передбачають перевірку дотримання законодавства. Адміністративно-примусові засоби застосовуються у разі порушення обов'язкових вимог. Інформаційно-аналітичні засоби забезпечують моніторинг стану продовольчої безпеки, облік ризиків і прогнозування кризових ситуацій.

За стадією адміністративного впливу такі засоби можна класифікувати на попередні, поточні та наступні. Попередні засоби застосовуються до початку діяльності або введення харчового продукту в обіг: державна реєстрація потужностей, отримання експлуатаційного дозволу, встановлення санітарних вимог, оцінка відповідності. Поточні засоби реалізуються під час виробництва, зберігання, транспортування та реалізації харчових продуктів: державний контроль, моніторинг, інспектування, відбір зразків, лабораторні дослідження. Наступні засоби застосовуються після виявлення порушень: приписи, обмеження обігу, відкликання продукції, санкції, тимчасове припинення діяльності, притягнення до відповідальності.

За характером адміністративного впливу засоби забезпечення продовольчої безпеки можуть бути імперативними, стимулюючими, координаційними та сервісними. Імперативні засоби ґрунтуються на обов'язкових приписах, заборонах, дозволах і санкціях. Стимулюючі засоби передбачають державну підтримку

виробників, розвиток аграрної інфраструктури, підтримку малих фермерських господарств і забезпечення стабільності ринку. Координаційні засоби полягають у взаємодії органів публічної адміністрації, операторів ринку, виробників, споживачів і міжнародних партнерів. Сервісні засоби пов'язані з наданням адміністративних послуг, доступом до реєстрів, консультуванням операторів ринку та інформуванням споживачів.

За сферою реалізації адміністративно-правові засоби можна поділити на засоби у сфері виробництва продовольства, обігу харчових продуктів, державного контролю, захисту прав споживачів, аграрної політики, державних резервів, зовнішньої торгівлі та кризового реагування. Така класифікація дозволяє побачити, що продовольча безпека є не вузькою санітарною чи аграрною проблемою, а комплексним об'єктом публічного адміністрування.

Особливе значення в сучасних умовах має ризик-орієнтований підхід. Він передбачає, що державний контроль має бути спрямований передусім на ті об'єкти, продукти, операторів ринку або процеси, які становлять підвищену небезпеку для життя, здоров'я людей або стабільності продовольчої системи. Такий підхід є більш ефективним, ніж формальний контроль усіх суб'єктів однаковою мірою, оскільки дозволяє зосередити ресурси держави на найбільш небезпечних ділянках.

Продовольча безпека також потребує поєднання адміністративно-правових і економічних засобів. Адміністративні процедури, державний контроль і санкції не можуть самостійно забезпечити продовольчу стабільність, якщо відсутні умови для розвитку аграрного виробництва, логістики, переробки, зберігання, експорту та внутрішнього споживання. Тому адміністративно-правові засоби повинні бути узгоджені з державною аграрною політикою, політикою сільського розвитку, соціальною політикою та політикою національної безпеки.

Висновки. Проведене дослідження дає підстави зробити висновок, що адміністративно-правові засоби забезпечення продовольчої безпеки є необхідним елементом публічного адміністрування, спрямованим на гарантування доступності, безпечності, якості, стабільності та достатності продовольства для населення.

Пропонуємо під **адміністративно-правовими засобами забезпечення продовольчої безпеки** розуміти *врегульовану нормами адміністративного права система нормативних, інституційних,*

процедурних, дозвільних, реєстраційних, контрольних, інформаційних, превентивних, стимулюючих, резервних і примусових інструментів, які застосовуються суб'єктами публічної адміністрації з метою забезпечення фізичної та економічної доступності достатніх, безпечних і якісних харчових продуктів, стабільності продовольчого ринку, захисту прав споживачів і здатності держави реагувати на продовольчі ризики.

Особливостями адміністративно-правових засобів забезпечення продовольчої безпеки є: комплексний міжгалузевий характер; поєднання регулятивних, контрольних, превентивних, стимулюючих і примусових інструментів; орієнтація на захист життя, здоров'я та інтересів споживачів; зв'язок із національною та економічною безпекою; необхідність ризик-орієнтованого контролю; участь значної кількості суб'єктів публічної адміністрації; залежність від стану аграрного виробництва, логістики, торгівлі та державних резервів; особлива роль інформації для споживачів і операторів ринку; підвищене значення кризових і резервних механізмів в умовах воєнного стану.

Пропонуємо класифікувати адміністративно-правові засоби забезпечення продовольчої безпеки доцільно за функціональним призначенням, правовою природою, стадією адміністративного впливу, характером впливу та сферою реалізації. Така класифікація дозволяє системно розкрити зміст державного впливу на продовольчу сферу та відмежувати окремі інструменти: від встановлення санітарних вимог і державної реєстрації потужностей до контролю, моніторингу, формування резервів, інформування споживачів і застосування адміністративно-господарських санкцій.

Список літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів : Закон України від 23 грудня 1997 року № 771/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/771/97-%D0%B2%D1%80>.
3. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я тварин та благополуччя тварин : Закон України від 18 травня 2017 року № 2042-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2042-19>.
4. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2469-19>.
5. Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку : Закон України від 24 червня 2004 року № 1877-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1877-15>.
6. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/877-16>.
7. Про ціни і ціноутворення : Закон України від 21 червня 2012 року № 5007-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5007-17>.
8. Про державні резерви : Закон України від 9 серпня 2023 року № 3310-IX. Відомості Верховної Ради України. 2023. № 90. Ст. 341. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3310-20>.
9. Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів : Закон України від 6 грудня 2018 року № 2639-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2639-19>.
10. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 року № 667. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/667-2015-%D0%BF>.
11. Barrett C. B. Measuring Food Insecurity. *Science*. 2010. Vol. 327. Issue 5967. P. 825–828. DOI: 10.1126/science.1182766.
12. Clapp J. Food security and food sovereignty: Getting past the binary. *Dialogues in Human Geography*. 2014. Vol. 4. Issue 2. P. 206–211. DOI: 10.1177/2043820614537159.
13. Nivievskiy O., Martyshev P., Kvasha S. Agricultural Policy in Ukraine. arXiv preprint. 2023. arXiv:2305.01478. URL: <https://arxiv.org/abs/2305.01478>.
14. Zhang Y.-T., Li M.-Y., Zhou W.-X. Impact of the Russia-Ukraine conflict on the international staple agrifood trade networks. arXiv preprint. 2024. arXiv:2403.12496. URL: <https://arxiv.org/abs/2403.12496>.

Pieshkov V. V. CONCEPT AND CLASSIFICATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEANS OF ENSURING FOOD SECURITY

The article examines the concept and classification of administrative and legal means of ensuring food security.

It is substantiated that food security is a component of the national, economic, social and environmental security of the state, since it is directly related to the implementation of the human right to an adequate standard of living, access of the population to safe and high-quality food products, stability of agricultural production, functioning of food markets, state control, reservation of material values and protection of consumer interests.

It is determined that administrative and legal means of ensuring food security constitute a system of regulatory, institutional, procedural, permitting, control and supervision, information, preventive, stimulating and coercive instruments used by public administration entities to guarantee the physical and economic availability, safety, quality, stability and sufficiency of food.

A classification of administrative and legal means of ensuring food security is proposed depending on: 1) functional purpose: regulatory, organizational, permitting and registration, control, supervision, preventive, information, stimulating, reserve and coercive; 2) legal nature: regulatory, administrative and procedural, administrative and permitting, administrative and control, administrative and supervision, administrative and coercive, administrative and jurisdictional and information and analytical; 3) the subject of application: means implemented by the Cabinet of Ministers of Ukraine, central executive bodies, the State Service for Food and Consumer Protection and its territorial bodies, local self-government bodies, military administrations, authorized laboratories, as well as other subjects of public administration within their competence; 4) stages of influence: previous, current and subsequent, where the previous ones are applied before the start of production or circulation of food products, current ones – in the process of carrying out the relevant activity, and subsequent ones – after detecting violations or the emergence of threats to food safety; 5) the nature of administrative influence: imperative, prohibitive, permissive, mandatory, recommendatory, coordinating, stimulating and coercive; 6) areas of implementation: means in the field of food production, their circulation, storage, transportation, labeling, import and export, state control, consumer rights protection, formation of state reserves, price regulation, social security of the population and crisis response.

It is concluded that the effectiveness of such tools depends on the consistency of state policy, risk-oriented control, proper reservation of food resources, transparency of administrative procedures, protection of consumer rights, support for agricultural production, and the state's ability to respond to crisis situations.

Keywords: food security, administrative and legal means, state control, food safety, food resources, state reserves, State Service for Food and Consumer Protection, public administration.

Дата першого надходження статті до видання: 29.06.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 20.07.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 10.09.2026