

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

Центр підготовки магістрів публічної служби і професійних суддів

Кафедра аграрного, земельного та екологічного права

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

281 «Публічне управління та адміністрування»

на тему:

ІНСТИТУЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Виконала: здобувачка вищої освіти
II курсу заочної форми навчання
Галузі знань 28 «Публічне управління та
адміністрування»,
спеціальності 281 «Публічне управління та
адміністрування»

Гребенюк Надія Вікторівна

Науковий керівник:

д.ю.н., професор Григор'єва Христина Антонівна

Рецензент:

д.ю.н., професор Харитонova Тетяна Євгенівна

Одеса – 2024

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ДОКТРИНАЛЬНІ ТА НОРМАТИВНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЮ БЕЗПЕКОЮ В УМОВАХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ.....	9
1.1. Продовольча безпека в системі цілей сталого розвитку.....	9
1.2. Нормативно-правові засади публічного управління продовольчою безпекою в Україні.....	17
1.3. Принципи управлінського забезпечення продовольчої безпеки.....	26
РОЗДІЛ 2. ІНСТИТУЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЮ БЕЗПЕКОЮ В УМОВАХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ	34
2.1. Система органів публічного управління у сфері формування та гарантування продовольчої безпеки.....	34
2.2. Органи контролю як складова інституційного механізму забезпечення продовольчої безпеки.....	42
2.3. Державні підприємства, установи та організації у сфері публічного управління продовольчою безпекою.....	49
2.4. Державний продовольчий резерв як гарантія продовольчої безпеки.....	54
2.5. Управління відносинами щодо економічної доступності продовольства.....	61
ВИСНОВКИ.....	70
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	73

ВСТУП

Актуальність роботи. На початку ХХІ ст. проблема забезпечення продовольчої безпеки набула світового масштабу. Свідченням існування проблеми є продовольчі кризи 1972–1973 рр., 1990–1992 рр., 2008–2009 рр., переважно спричинені об'єктивними факторами, такими як зростання населення планети, аномальні кліматичні умови (спека, екстремально низькі температури, повені тощо), збільшення виробництва біопалива за рахунок сільськогосподарських угідь, зменшення родючості землі внаслідок екстенсивного та не екологічного її використання, заболочування ґрунтів і будівництво доріг, промислових зон [61, с. 47]. Значним фактором, який викликав турбулентність усієї системи глобальної продовольчої безпеки, стала триваюча війна в Україні. Абсолютно закономірним стало звернення уваги міжнародної спільноти на застарілу проблему голоду та продовольчої безпеки.

Кожна держава світу опікується проблемами формування, підтримання та гарантування власної продовольчої безпеки, оскільки вона є обов'язковою умовою безперебійного, достатнього, здорового харчування населення, а значить безпосередньо впливає на рівень соціальної напруги, демографічну ситуацію, особливості захворюваності громадян тощо.

Україна не є виключенням та теж визнає критичну важливість продовольчої безпеки для нашої держави. При цьому публічне управління продовольчою безпекою в Україні має власні особливості, зумовлені національними історико-культурними традиціями, екологічними та економічними умовами, розвитком аграрного сектору тощо. Варто усвідомити, що ефективність публічного управління продовольчою безпекою в нашій державі викликає питання з огляду на деякі невтішні дані. По-перше, населення України продовжує харчуватися здебільшого незбалансовано, при чому в раціоні переважають хлібні, макаронні, олійно-жирові вироби, з одночасним дефіцитом м'ясо-молочних продуктів, свіжих фруктів та ягід. По-друге, зберігається частина населення, яка перебуває за межею голоду (дані дуже різняться через об'єктивні обставини складності

статистичних підрахунків під час ведення воєнних дій, однак усі ці дані об'єднує сам факт наявності таких людей в державі). По-третє, воєнні та інші зовнішні і внутрішні обставини призводять до порушення традиційних агропродовольчих ланцюгів, що ставить під ризик фізичну доступність достатньої кількості безпечної харчової продукції у певних регіонах країни.

Урахування указаних та багатьох інших обставин вимагає дослідження проблематики ефективного публічного управління продовольчою безпекою в Україні. Ще більше загострює це питання відсутність спеціального законодавства щодо продовольчої безпеки. Це негативно впливає на системність дій органів публічного управління у напрямі досягнення продовольчої безпеки, адже ці відносини «розмиті» між багатьма різними інститутами вітчизняної правової системи.

Підкреслює актуальність цього питання також схвалення урядом у 2024 році Стратегії продовольчої безпеки на період до 2027 року, розробка якої була передбачена Стратегією національної безпеки, прийнятою рішенням РНБО та затвердженою Указом Президента України від 14 вересня 2020 року. На важливість продовольчого забезпечення населення вказує також прийняття рішення РНБО від 9.10.2023 року «Про стан забезпечення продовольчої безпеки», яке було введено в дію Указом Президента України від 09.10.2023 року № 681/2023.

Вивченням управлінських питань забезпечення продовольчої безпеки займалося багато вітчизняних вчених, серед яких О. В. Білінська, О. В. Гафурова, Х. А. Григор'єва, А. В. Духневич, В. М. Єрмоленко, Н. В. Карпінська, Т. О. Коваленко, С. О. Костенко, П. Ф. Кулинич, Т. В. Курман, С. О. Лушпаєв, С. І. Марченко, В.В. Носік, І. П. Сафонов, В. І. Семчик, С. І. Сиволицька, А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич, М. В. Шульга та інші науковці.

Дослідження вказаних та інших вчених, присвячені проблематиці продовольчої безпеки, містять глибокі теоретичні та практичні напрацювання, але стрімка зміна зовнішніх та внутрішніх обставин, законодавчих актів,

міжнародних зобов'язань вимагають постійного наукового супроводу з урахуванням нормативних нововведень.

Мета роботи полягає у виявленні особливостей інституційно-управлінського забезпечення продовольчої безпеки України в умовах сталого розвитку.

Для досягнення поставленої мети були сформульовані наступні завдання:

- визначити місце продовольчої безпеки в системі цілей сталого розвитку;
- виявити сучасний стан нормативно-правових засад публічного управління продовольчою безпекою;
- розкрити принципи публічного управління відносинами продовольчої безпеки;
- охарактеризувати систему органів публічного управління у сфері забезпечення продовольчої безпеки;
- виявити роль органів контролю як складової інституційного механізму забезпечення продовольчої безпеки;
- висвітлити значення державних підприємств, установ та організацій у сфері публічного управління продовольчою безпекою;
- встановити особливості управлінського забезпечення державного продовольчого резерву;
- охарактеризувати управління відносинами щодо фінансової доступності продовольства.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини щодо публічного управління продовольчою безпекою в умовах сталого розвитку.

Предметом дослідження є інституційно-управлінське забезпечення продовольчої безпеки України в умовах сталого розвитку.

Методи дослідження сприяють якісному виконанню поставлених завдань та спрямовані на оптимальне досягнення окресленої мети роботи. У зв'язку з цим застосовувалися: діалектичний метод, за допомогою якого досліджено поняття продовольчої безпеки; метод аналізу та синтезу, за допомогою якого було вивчено теоретичні та практичні проблеми побудови та

функціонування системи публічного управління продовольчою безпекою; метод системного аналізу, за допомогою якого було встановлено місце продовольчої безпеки в системі цілей сталого розвитку; історичний метод, за допомогою якого здійснено вивчення розвитку системи публічного управління продовольчою безпекою в Україні за період незалежності, а також проведено деякі актуальні паралелі між управлінням даними відносинами у різні періоди; порівняльний метод, за допомогою якого проаналізовано досвід публічного управління продовольчою безпекою в іноземних країнах.

У ході виконання магістерської роботи було висунуто робочу гіпотезу, а саме: публічне управління продовольчою безпекою не є статичною категорією, тому її особливості трансформуються під впливом конкретних зовнішніх факторів (воєнних дій, екологічних загроз, міжнародних зобов'язань, демографічних процесів тощо) та в умовах необхідності досягнення цілей сталого розвитку.

Проведення дослідження дозволило сформулювати висновки, які володіють окремими елементами наукової новизни, а саме:

- продовольча безпека входить до системи цілей сталого розвитку як самостійне поняття, а не складова розвитку сільського господарства. Тісний органічний зв'язок цих понять, їхній потужний взаємовплив зумовлює поєднання вказаних важливих категорій у рамках однієї ЦСР 2 «Подолання голоду та розвиток сільського господарства». Такий методологічний підхід у свою чергу пояснює аграрну природу інституційно-управлінського забезпечення цих відносин;

- виокремлено та охарактеризовано п'ять особливостей поняття продовольчої безпеки: 1) предметну (залежно від ступеню охоплення відповідних відносин), 2) територіальну (залежно від територіального охоплення), 3) чисельну (можливість піддати вимірюванню та оцінці), 4) антагоністичну (формування поняття через антоніми), 5) «безпекову» (розгляд продовольчої безпеки як видового поняття національної безпеки);

- запропоновано класифікацію нормативно-правових актів щодо продовольчої безпеки, прийнятих у період 2022 – 2024 років: 1) акти, спрямовані на стабілізацію стану продовольчої безпеки; 2) акти, спрямовані на встановлення та розвиток міжнародного співробітництва у сфері продовольчої безпеки; 3) рішення Ради національної безпеки та оборони; 4) нормативні акти, які мають регулятивне перспективне значення;

- обґрунтовано необхідність побудови публічного управління продовольчою безпекою в Україні в умовах воєнних викликів та післявоєнного відновлення на таких основних принципах: а) визнання і забезпечення права людини на безпечне і достатнє харчування; б) відповідальність держави за стан продовольчої безпеки країни; в) формування продовольчої незалежності країни; г) попередження замість реанімації; д) урахування воєнних та післявоєнних умов;

- виявлено особливості публічного управління відносинами щодо формування продовольчих резервів: 1) наявність глибоких системних проблем у цій сфері; 2) активне реформування, яке виражається у прийнятті програмних та регуляторних документів; 3) широке запозичення іноземного досвіду публічного управління відносинами продовольчого резерву; 4) закладення до законодавства деяких неоднозначних механізмів, які викликають питання та вимагають додаткового обґрунтування щодо доцільності їх запровадження;

- запропоновано комплексний підхід до встановлення економічної доступності продовольства, а саме: публічне управління має бути зосереджене на двох взаємозалежних та взаємодоповнюючих напрямках – регулюванні цін на продовольство та підтримці споживчого попиту та харчові продукти.

РОЗДІЛ 1. ДОКТРИНАЛЬНІ ТА НОРМАТИВНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЮ БЕЗПЕКОЮ В УМОВАХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

1.1. Продовольча безпека в системі цілей сталого розвитку

Поняття продовольчої безпеки відноситься до тих, які дуже часто використовуються в різних контекстах, вживаються на світовому, національному та регіональному рівнях публічного управління, але при цьому єдності та однозначності в розумінні даного поняття досі не знайдено. Однак при цьому актуальність такого кола проблем не знизилася, а навпаки – лише зростає.

Особливе значення продовольчим потребам людства було приділено під час формування основного стратегічного документу нашого часу. Так, у вересні 2015 року в Нью-Йорку відбувся Саміт ООН зі сталого розвитку, який завершився підписанням підсумкового документу «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року», яким було затверджено 17 Цілей сталого розвитку (ЦСР). Цим програмним документом більшість країн світу підтримали ідею про необхідність зміни парадигми подальшого існування. Основна концепція – сталого розвитку – передбачає, що економічні, екологічні та соціальні складові існування людини будуть гармонійно поєднані та збалансовані.

Другою ціллю сталого розвитку було проголошено «Подолання голоду та розвиток сільського господарства». Неможливо переоцінити важливість та актуальність її досягнення. Передусім, слід усвідомлювати тісний нерозривний зв'язок між проблемами харчування та розвитком сільського господарства. Такий органічний зв'язок добре підкреслений тим, що продовольча безпека та сільськогосподарська діяльність поєднані в рамках однієї глобальної цілі сталого розвитку.

Особливістю реалізації міжнародних домовленостей щодо досягнення цілей сталого розвитку є той факт, що країни світу вільні від жорстких зобов'язань у

цій сфері. Так, концепція сталого розвитку полягає у максимальному залученні усіх держав до процесів перетворення: кожної у власному темпі та у специфічних національно обумовлених формах. Наприклад, Україна, орієнтуючись на загальну систему цілей сталого розвитку, сформувала власний, дещо модифікований перелік цілей, закріплений Указом Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30.09.2019 № 722/2019. Даним Указом передбачено, що ЦСР 2 має для нашої держави власне змістовне наповнення, а саме: «подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства» [111].

При більш уважному аналізі формулювання назви національного варіанту ЦСР 2, впадає в око його неоднорідність: вона складається із чотирьох частин, три з яких мають продовольчий зміст, а одна – аграрний. Необхідно підкреслити, що об'єднання цих складових елементів у рамках однієї національної ЦСР 2 не ототожнює їх, і тим більше не зрівнює їхню природу. Зокрема, сільське господарство забезпечує не лише продовольчу безпеку – воно має ще низку суспільно важливих функцій. Тобто аграрне виробництво та продовольча безпека перетинаються лише частково.

Досліджуючи указану проблематику, Т. В. Курман надала дефініцію поняття «сталий розвиток сільськогосподарського виробництва», під яким учена розуміє «стабільний, незворотний процес прогресивних цілеспрямованих змін на основі досягнень науки і техніки в агросфері при веденні сільськогосподарського виробництва в напрямку, який забезпечує успішне її функціонування в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь людей» [49, с. 5]. Як помітно, таке визначення є досить широким, воно охоплює всі прояви поступального розвитку сільського господарства. Передбачається, що за умови сталого врівноваженого розвитку сільськогосподарського виробництва населення буде стабільно забезпечуватися достатнім якісним та доступним продовольством. Цей зв'язок, безумовно, є ключовим та має постійно контролюватися. При цьому виникають питання щодо самостійного значення поняття продовольчої безпеки в системі цілей сталого

розвитку. Чи може продовольча безпека позиціонуватися як самостійний елемент концепції, чи все ж таки вона є здебільшого своєрідним побічним продуктом розвитку сільського господарства? Дане питання може бути розкрито лише після доктринального аналізу основного поняття.

Продовольча безпека відображає стан економіки, при якому населенню країни в цілому і кожному громадянину окремо гарантується забезпечення доступу до продуктів харчування, питної води та інших харчових продуктів в якості, асортименті та обсягах, необхідних і достатніх для фізичного і соціального розвитку особистості, забезпечення здоров'я і розширеного відтворення населення країни [136]. За визначенням ФАО (Всесвітньої продовольчої організації ООН), “продовольча безпека полягає в тому, що всі люди в будь-який час мають фізичний та економічний доступ до достатньої кількості безпечних поживних продуктів харчування, здатних задовольнити їх дієтичні потреби і гастрономічні уподобання, необхідні для підтримки активного і здорового способу життя” [113]. Яскраво виражений соціальний контекст даного визначення контрастує із іншим поняттям, яке пропонується не менш поважною організацією, а саме Всесвітньою Радою з продовольства при ООН, яка визначає продовольчу безпеку як «політику, що дає змогу країні досягти найвищого ступеня самозабезпеченості продовольством унаслідок інтегрованих зусиль зі збільшення виробництва необхідних продуктів, поліпшення систем постачання продовольством, ліквідації недоїдання і голоду» [5]. Як бачимо, друге процитоване визначення має значний економічний ухил та представляє абсолютно інший бік проблеми продовольчої безпеки.

Вивчаючи ті чи інші складові проблеми формування та гарантування продовольчої безпеки, науковці пропонують власні дефініції цього поняття. Серед численної кількості праць, присвячених питанням публічного управління продовольчою безпекою, можна простежити певну внутрішню градацію методологічних підходів. Так, залежно від того, який саме пріоритетний складник обирає учений, модифікується запропоноване ним визначення.

На основі аналізу наукової літератури можна простежити деякі особливості формування термінології досліджуваних відносин.

Перша особливість полягає у групуванні представлених наукових визначень залежно від ступеню охоплення відповідних відносин (*предметна особливість*). Тобто науковці неоднаково розуміють коло відносин, які входять до поняття продовольчої безпеки:

1) *представники першого підходу* переконані, що «продовольча безпека – це забезпечення гарантованого доступу населення до продовольства в кількості, необхідній для активного здорового життя. Отже, для досягнення продовольчої безпеки існують різні альтернативи – імпорт або самозабезпечення, причому між ними не вбачається істотної різниці при використанні подібного визначення» [137]. Такий соціально орієнтований підхід до змістовного наповнення продовольчої безпеки характерний переважно для економічної думки розвинених країн світу;

2) *представники другого підходу* не зупиняються лише на суто споживчих відносинах – вони вважають абсолютно необхідною складовою продовольчої безпеки здатність держави самостійно формувати продовольство у необхідних кількостях. Відповідно до цього підходу досягнення продовольчої безпеки передбачає реалізацію таких основних напрямків вирішення проблеми: а) підтримання постачання продовольства на рівні, достатньому для здорового харчування; б) забезпечення належного рівня платоспроможного попиту населення; в) усунення залежності від імпорту та захист інтересів вітчизняних товаровиробників [37];

3) *представники третього підходу* опираються на два основні, на їхню думку, критерії: а) наявність на продовольчому ринку країни такої кількості продуктів харчування, якої достатньо для підтримання здорового способу життя населення; б) доступність цих продуктів абсолютно для всіх верств населення [135].

На наш погляд, найбільш вдалим є комплексний підхід до розуміння змісту поняття продовольчої безпеки, який поєднує в собі усі грані аналізованих відносин, які органічно інтегрують виробництво і споживання достатньої кількості безпечного та якісного продовольства, за умови існування в державі організаційних та інституційних умов для підтримання відповідного оптимального рівня забезпечення незалежно від впливу внутрішніх та зовнішніх факторів.

Дослідження літератури про публічне управління у сфері продовольчої безпеки демонструє також другу особливість, а саме: ранжування змістовного наповнення продовольчої безпеки залежно від територіального охоплення (*територіальна особливість*). Так, у даному розрізі теж єдності немає. Наприклад, існують максимально загальні рівні продовольчої безпеки: глобальний, національний та місцевий рівні [121]. У деяких дослідженнях територіальна особливість продовольчої безпеки розгорнута ще більш детально. Наприклад, «виділяється сім ієрархічних рівнів продовольчої безпеки: 1) глобальний; 2) субрегіональний; 3) міжнаціональний (міждержавний); 4) національний (державний); 5) місцевий (регіональний); 6) груп населення; 7) сімейний (домашніх господарств)» [37].

Для нашого дослідження найбільш вагомого значення набуває вивчення саме національного рівня продовольчої безпеки та особливостей публічного управління відносинами на рівні окремої держави. Необхідність концентрації уваги саме на даному рівні є цілком закономірною. На нашу думку, роль держави як центрального регулятора відносин, координатора взаємодій та гаранта забезпечення реалізації прав в даному випадку є ключовою. Слід наголосити на тому, що «а) держава має найбільш дієві та реальні можливості для забезпечення продовольчої безпеки (на основі власного виробництва чи на базі імпортованих продовольчих поставок), оскільки формує її підсистеми за єдиними принципами, а рішення органів державної влади носять обов'язковий законодавчий характер та включаються до програм національного розвитку і забезпечуються відповідними фінансовими, матеріальними, інтелектуальними і т.д. ресурсами, у

той час як рішення міжнародних органів мають лише декларативний або рекомендаційний характер [37]; б) в межах держави досягти консенсусу з більшістю питань, які стосуються вирішення проблем продовольчої безпеки», значно легше, адже органи публічного управління беруть на себе функцію узгодження суспільних інтересів, зберігають баланс між потребами усіх складових національної безпеки, формують загальні шляхи задоволення продовольчих потреб.

В силу об'єктивних обставин ведення воєнних дій на території України, склалася нетипова ситуація, що характеризується загостренням кризових явищ на усіх рівнях продовольчої безпеки. Для України наразі мають надзвичайно актуальне значення як світовий рівень (на якому наша держава виступає великим постачальником продовольчої продукції), так і усі нижчі рівні, що мають значення безпосередньо для нашого суспільства: державний, регіональний, груп населення, сімейний. Так, воєнний стан, що обумовлює переформатування економічного та соціального життя, створює стан потенційної загрози на усіх рівнях продовольчої безпеки.

Третя особливість формування поняття продовольчої безпеки полягає у тому, що продовольча безпека є цілком обчислювальним поняттям та має власні критерії вимірювання (*чисельна особливість*). Науковці, опрацьовуючи різні аспекти продовольчої безпеки висувають багато різноманітних критеріїв, за допомогою яких, на їхню думку, можна оцінити стан продовольчої безпеки на різних рівнях. Для уніфікації та відповідних вимірювань та з метою побудови єдиної методології було розроблено спосіб обчислювання ступеня продовольчої безпеки більшості країн світу. Так, для оцінки продовольчої безпеки країн застосовують Глобальний індекс продовольчої безпеки (Global Food Security Index), що обраховує основні показники доступності та якості продовольства у більш ніж 100 країнах. Індекс — це динамічна кількісна та якісна модель порівняльного аналізу, побудована з 34 унікальних показників, що вимірює фактори продовольчої безпеки як у країнах, що розвиваються, так і в розвинених [39]. Даний індекс системно оцінює продовольчу безпеку за чотирма ключовими

параметрами, серед них: цінова доступність (Affordability), фізична доступність/наявність продуктів харчування (Availability), якість та безпечність (Quality and Safety), ресурси і сталий розвиток (Natural Resources and Resilience). Останній показник з'явився лише з 2017 року – він покликаний враховувати ступінь збереження ресурсів, адаптації до змін клімату та ощадливого землеробства [70]. Поява такого критерію демонструє потребу в збалансуванні природокористування, прагненням одержати прибутки та соціальними потребами – на перетині цих важливих інтересів лежить чутливе поняття продовольчої безпеки, що в даному розрізі проявляє себе як цілком самостійна категорія в рамках концепції сталого розвитку.

Вітчизняні учені пропонують власні напрацювання у сфері розрахунку національних показників продовольчої безпеки [18; 117]. На нашу думку, продовольча безпека є настільки системним та комплексним поняттям, що вирахування її числових значень має проводитися лише на основі системних методик. Ще одним важливим аспектом є збереження єдності методології такого обчислення для чистоти відстеження та аналізу отриманих емпіричних даних. Тому надзвичайно важливо застосовувати єдиний методологічний інструментарій, який дозволить робити вірні вимірювання та будувати на їх основі адекватні висновки щодо оптимізації публічного управління у сфері продовольчої безпеки.

Четверта особливість формування поняття продовольчої безпеки полягає у тому, що іноді для визначення цього складного явища використовуються поняття – антагоністи (*антагоністична особливість*). У такий спосіб спрощується розуміння предмета, оскільки дається його антонім, зворотній стан, антипод. Так, наприклад, разом із дефініцією “продовольча безпека” науковці розрізняють наступні поняття:

а) *хронічна продовольча небезпека* – стан, за якого споживання харчових продуктів виявляється постійно недостатнім впродовж року через неможливість придбати чи виробити необхідну кількість продовольства. Найбільш загрозливим є голод – «крайній прояв розвалу всієї системи, що призводить до

різкого зростання смертності як від явної відсутності їжі, так і від хвороб, викликаних недоїданням» [6]. Так, за даними Всесвітньої продовольчої програми ООН, на початку 2022 року від гострого голоду на планеті потерпало 276 млн людей. Якщо війна в Україні триватиме, це число може збільшитися ще на 47 млн [54];

б) *тимчасова продовольча небезпека* – періодичне порушення стабільності в доступності продовольства через ріст цін на продукти харчування, неврожаї чи падіння рівня доходів. Це може статися внаслідок певних непередбачуваних обставин погодно-кліматичного характеру, через воєнні дії, демографічні зрушення тощо;

в) *потенційна продовольча небезпека* – чутливість держави до зовнішніх криз і потрясінь, що викликають погіршення кон'юнктури продовольчих ринків, торгові війни світових конкурентів і т.д. [37].

Визначення продовольчої безпеки як стану, що не підпадає під вказані негативні явища продовольчої небезпеки, можна використовувати як додатковий спосіб зображення багатоаспектності цього поняття. Однак, на наше переконання, не можливо повністю вичерпати глибокий зміст комплексного поняття продовольчої безпеки лише за допомогою методу виключення наявності станів-антагоністів. Це методологічно невірно, адже у такому випадку ми боремося із негативними проявами, а не будуємо якісне ефективне публічне управління для досягнення позитивного стану, який має власні чіткі критерії, ознаки та визначення.

П'ята особливість визначення продовольчої безпеки може визнаватися спробою побудови видового поняття через родові. У даному випадку мова йде про поняття «безпека» (*«безпекова» особливість*). Часто поняття “продовольча безпека” розглядається як складова економічної безпеки держави, що опікується задоволенням потреб держави та населення у продуктах харчування [5]. Ю. Г. Батир, наприклад, йде ще далі та позиціонує продовольчу безпеку як найважливіший елемент не тільки економічної, але й її політичної безпеки [10; 134]. На нашу думку, такий підхід є не зовсім обґрунтованим, оскільки у такому

разі продовольча безпека позбавляється свого самостійного значення та повністю поглинається поняттям економічної безпеки. Проте це викликає заперечення, оскільки, як було неодноразово наголошено вище, продовольча безпека включає значну соціальну складову. Потрібно усвідомлювати, що соціальна частина відносин продовольчої безпеки багато в чому трансформує суто економічну основу виробництва, переробки та реалізації продовольства, робить її в певних випадках більш соціально уважною. Здебільшого дана функція забезпечується саме органами публічного управління, оскільки вони здатні штучно приборкувати механізми економічної конкуренції, закони ринку тощо з метою задоволення соціальних потреб населення в доступному продовольстві.

Таким чином, за результатами проведеного аналізу можна зробити деякі висновки. Передусім, продовольча безпека входить до системи цілей сталого розвитку як самостійне поняття, а не складова розвитку сільського господарства. При цьому поняття продовольчої безпеки є складним та комплексним, у зв'язку з чим створення єдиного визначення неминує збільнює його багатогранний зміст. Під час формування поняття продовольчої безпеки було виокремлено та охарактеризовано п'ять особливостей: предметну, територіальну, чисельну, антагоністичну, «безпекову».

1.2. Нормативно-правові засади публічного управління продовольчою безпекою в Україні

Набуття Україною незалежності одразу поставило перед молодого державою низку стратегічно важливих питань, серед яких забезпечення багатомільйонного населення продовольством було одним з найбільш гострих, соціально та економічно забарвлених. Переїмання цими питаннями можна простежити на прикладі численних нормативно-правових актів, які приймалися протягом 90-х років ХХ ст., та відображали потреби держави у виконанні своєї функції гаранта продовольчої безпеки. При цьому вдалося це не одразу. Як зазначається в літературі, з початком реформування організаційно-економічного механізму

управління централізованою економікою і були зроблені перші спроби впровадження ринкових відносин, в Україні розгорілася глибока продовольча криза. Принципи традиційної економіки (раціональності та вільної конкуренції; класичні вимоги кейнсіанства й монетаризму) не відповідали національним реаліям, а їх примусове виконання у певних випадках породжувало негативні наслідки [129].

Прийняття Конституції України в 1996 році лише підкреслило важливість ролі держави у формуванні та підтриманні продовольчої безпеки. Як слушно зазначає А. М. Статівка [120], Україна визначає себе як соціальну державу, яка має за мету створити умови для гідного рівня життя людини. У зв'язку з цим вона має захищати права громадян на повноцінне харчування, у першу чергу тих верств населення, яким найважче досягти відповідного збалансованого рівня [117].

Важливим кроком стало зазначення продовольчої безпеки в ролі одного з напрямів формування національної безпеки держави. Так, у прийнятому в 2003 році Законі України “Про основи національної безпеки України” продовольчу безпеку було виділено серед визначальних сфер забезпечення національної безпеки, а критичний стан із продовольчим забезпеченням населення і неконтрольоване ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин, матеріалів і трансгенних рослин, збудників хвороб, небезпечних для людей, тварин, рослин і організмів, економічно необґрунтоване використання генетично змінених рослин, організмів, речовин та похідних продуктів віднесено до загроз національної безпеки України [5; 97].

На зміну цьому Закону було прийнято інший – Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 року [94]. Зміст даного законодавчого акту має досить специфічний, здебільшого оборонний та воєнний характер. Він не містить прямих вказівок щодо продовольчої безпеки як складової відносин щодо національної безпеки. Однак при цьому прийнята Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14

вересня 2020 року "Про Стратегію національної безпеки України"» від 14.09.2020 року, передбачає, що «для гарантування достатку й безпеки громадян потрібні ресурси, які при залученні та ефективному використанні зовнішніх джерел можуть забезпечити стале і динамічне економічне зростання. Для цього необхідно: ... забезпечити екологічно орієнтований розвиток агропромислового комплексу та продовольчу безпеку» [105]. Необхідно відзначити, що цим загальним документом програмного характеру передбачено прийняття цілого пакету інших стратегій, серед яких зазначається Стратегія продовольчої безпеки. Даний акт було прийнято після тривалого періоду розробки. Зокрема, розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії продовольчої безпеки України на період до 2027 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації» від 23 липня 2024 року № 684-р [108] було визначено цілі, завдання та основні напрями державної політики у сфері продовольчої безпеки на найближчі три роки. Звичайно, досить важко назвати трирічний план довгостроковим та стратегічним – все ж з огляду на свою обмежену тривалість він більше схожий на тактичний план дій органів управління в складних умовах війни та післявоєнного відновлення. Однак прийняття даного програмного документу підкреслює серйозне ставлення держави до продовольчих проблем в умовах загрози національній безпеці.

Слід вказати також на той факт, що відсутність прямого посилення на приналежність продовольчої безпеки до складових національної безпеки підриває попередні конституційні засади регулювання цих відносин. Так, за попереднього законодавства, державна політика із забезпечення продовольчої безпеки визначалася нормативними актами згідно з п. 17 ст. 92 Конституції України, відповідно до якої основи національної безпеки визначаються виключно законами [46].

У результаті продовольча безпека залишилася без свого «безпекового» нормативного регулювання. Це, звичайно, негативно впливає на визнання ролі та значення продовольчої безпеки для нашої держави. Однак при цьому, варто погодитися із тим, що «зазначені законодавчі акти мають суто декларативний

характер і не визначають чітких механізмів управління системою продовольчої безпеки» [117]. Тобто відсутність згадки про продовольчу безпеку на рівні «безпекового» закону є скоріше формальним недоліком, а не змістовним.

При цьому не можна оминати увагою той факт, що поняття продовольчої безпеки досить тривалий час має пряме законодавче визначення на рівні одного із загальних аграрних законів. Так, у Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України» сформульована дефініція продовольчої безпеки, під якою розуміється «захищеність життєвих інтересів людини, яка виражається у гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності». Аналізуючи цей законодавчий термін, учені наголошують на тому, «в країні не створена відповідна інституційна база для формування балансу виробництва та поділу продовольства в суспільстві, що значною мірою звужує регулятивні перспективи державних інститутів на належних ринках» [6].

Певну увагу слід приділити тому, що одним з важливих аграрних законодавчих актів, а саме Законом України "Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року" від 18 жовтня 2005 року [98] було закріплено гарантію продовольчої безпеки на рівні стратегічної мети аграрної політики. Досить актуальними є положення Закону про державний контроль якості і безпеки продовольчих товарів у розрізі захисту прав споживачів та формування ринків сільськогосподарської продукції. Однак даний Закон, незважаючи на те, що досі зберігає свою формальну чинність, є строковим нормативно-правовим актом: він був розрахований на десять років. Наразі застосовувати його положення як норми прямої дії є досить сумнівним кроком.

Таким чином, існуюча нормативно-правова основа публічного управління продовольчою безпекою є досить слабкою. Це вкотре актуалізує питання щодо прийняття спеціального закону, спрямованого на регулювання відносин у цій складній сфері. Однак на державному рівні донині відсутній єдиний базовий законодавчий акт, що визначає основи продовольчої безпеки держави. Як відомо,

прийнятий Верховною Радою України Закон України "Про продовольчу безпеку" був відхилений Президентом України [42].

Відсутність спеціального закону не означає, що відпала необхідність в якісному та ефективному управлінні відносинами у цій сфері. Навпаки, «гарантування продовольчої безпеки кожної окремої країни є однією із ключових функцій держави. Саме на державному рівні можна вирішити проблему соціального захисту бідного прошарку населення» [115].

Така необхідність участі держави в формуванні та гарантуванні продовольчої безпеки вже давно усвідомлена у багатьох країнах світу. На сьогодні у більшості країн уже створена розгалужена система правового забезпечення національної продовольчої безпеки. Так, наприклад, у Німеччині ще в далекому 1955 році було прийнято закон "Про сільське господарство Німеччини". Така розвинена аграрна країна як Франція теж безпосередньо врегулювала правову основу продовольчої безпеки, прийнявши закон «Про забезпечення стабільності сільськогосподарського виробництва». У США ще у 1979 році був ухвалений закон «Про продовольчу безпеку», а у 1986 році був ухвалений закон «Про поліпшення продовольчої безпеки» [122].

Відсутність в Україні спеціального закону про продовольчу безпеку робить дану сферу відносин більш уразливою. За умов відсутності спеціального законодавчого регулювання особливого значення набувають підзаконні нормативно-правові акти, які покликані регламентувати окремі питання означеної сфери.

Важливим підзаконним актом цієї сфери слід вказати постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання продовольчої безпеки» від 5 грудня 2007 року № 1379. Цією постановою затверджено Методику визначення основних індикаторів продовольчої безпеки. Вона передбачає оцінювання рівня продовольчої безпеки за наступними індикаторами: добова енергетична цінність раціону харчування людини, забезпечення раціону людини основними видами продуктів, достатність запасів зерна у державних ресурсах, економічна доступність продуктів харчування, диференціація вартості харчування за

соціальними групами, ємність внутрішнього ринку окремих продуктів, а також продовольча незалежність за окремими продуктами [38]. Індикатори характеризують як стан продовольчої безпеки держави загалом, так і окремого регіону. Характерно, що прийняття цієї важливої постанови та затвердження відповідної методики не отримало належний розвиток у подальшому законодавстві. Жодного акту не було прийнято для втілення, реалізації, еволюції цих положень.

Ще один вектор законодавчого забезпечення продовольчої безпеки втілюється в формуванні поняття прожиткового мінімуму. Закон України «Про прожитковий мінімум» [101] регламентує ці життєво важливі соціальні показники. Преамбула цього Закону зазначає, що відповідно до ст. 46 Конституції України дає визначення прожитковому мінімуму, закладає правову основу для його встановлення, затвердження та врахування при реалізації державою конституційної гарантії громадян на достатній життєвий рівень. Нормотворець вводить поняття прожиткового мінімуму як «вартісної величини достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості» [101].

При цьому зазначається, що набір продуктів харчування формується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, з використанням нормативів фізіологічної потреби організму людини в продуктах харчування, виходячи з їх хімічного складу та енергетичної цінності, з урахуванням рекомендацій Всесвітньої організації охорони здоров'я.

Відповідні положення знайшли свій подальший розвиток. Так, вітчизняним законодавством визначалися мінімальні норми споживання основних продуктів харчування, а саме: постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2000 року № 656 «Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і

демографічних груп населення» встановлювалися норми продуктів залежно від віку та категорії населення [87].

У 2016 році було прийнято нову постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення» від 11 жовтня 2016 року № 780 [88], яка містила розгорнутий перелік продовольчих товарів, які класифіковані залежно від віку та фізіологічних потреб серед основних груп населення. Однак доля цієї постанови виявилася буремною. Так, її було оскаржено громадянином України в порядку адміністративного судочинства на підставі того, що були порушення під час її прийняття. Справа у тому, що розробка відповідних наборів харчування має відбуватися за особливою процедурою, передбаченою постановою Кабінету Міністрів України «Про науково-громадську експертизу набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму» від 24 вересня 1999 року № 1767 [93]. Громадянин – позивач стверджував, що порушення передбаченої процедури призвело до встановлення несправедливого стандарту життя та стало умовою для встановлення несправедливого розміру прожиткового мінімуму. У процесі судового розгляду було встановлено, що постанова про затвердження наборів харчування була прийнята з порушеннями і тому визнається протиправною та нечинною [114].

Протягом дії воєнного стану на території України проблематика утримання продовольчої безпеки загострилася. Це, зокрема, отримало своє відображення і в законодавстві. Протягом 2022 – 2023 років було прийнято низку важливих актів різної юридичної сили, спрямованих на формування та гарантування продовольчої безпеки населення в країні, яка веде воєнні дії.

Значна кількість законодавчих актів, про які йде мова, неоднорідні не лише за своєю юридичною вагою, вони відрізняються також предметом регулювання та основною метою прийняття. У зв'язку з цим ми можемо запропонувати класифікувати ці акти у кілька груп:

1) *нормативно-правові акти, спрямовані на стабілізацію стану продовольчої безпеки.* До актів цієї групи можна віднести: Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» від 24.03.2022 року [78]; постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо забезпечення населення продовольчими товарами тривалого зберігання в умовах воєнного стану» від 22 липня 2022 року № 817 [79]; постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо забезпечення населення продовольчими товарами тривалого зберігання в умовах воєнного стану» від 1 липня 2022 року № 752 [80]; постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання забезпечення населення продовольчими товарами в умовах воєнного стану» від 20 березня 2022 р. № 328 [31]; розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» від 29 квітня 2022 р. № 327-р [90]; постанова Кабінету Міністрів України «Про регулювання цін на окремі види продовольчих товарів та забезпечення стабільної роботи виробників продовольства в умовах воєнного стану» від 19 червня 2023 р. № 650 [104] тощо. Цими та іншими нормативно-правовими актами даної групи держава намагається стабілізувати ситуацію з продовольчим забезпеченням населення під час кризових явищ воєнного часу;

2) *акти, спрямовані на встановлення та розвиток міжнародного співробітництва у сфері продовольчої безпеки.* До цієї групи можна віднести різні документи, прийняті та підписані із залученням іноземних та міжнародних партнерів. Наприклад, варто виокремити такі акти як: Угода про фінансування заходу «Зменшення вразливості та підвищення продовольчої безпеки через підтримку постраждалого населення та сільськогосподарського виробництва в Україні (Контракт з розбудови держави та посилення стійкості)» від 05.09.2022 року [127]; розпорядження Кабінету Міністрів України «Про підписання Угоди між Урядом України та Продовольчою та

сільськогосподарською організацією Організації Об'єднаних Націй (ФАО) про створення Проектного офісу ФАО та надання технічної та гуманітарної допомоги Україні» від 27 вересня 2022 р. № 841-р [99]; Указ Президента України «Про робочу групу з підготовки пропозицій щодо надання допомоги державам, що потерпають від гострої продовольчої кризи» від 03.11.2022 року № 748/2022 [107]; постанова Кабінету Міністрів України «Про реалізацію спільного з Всесвітньою продовольчою програмою Організації Об'єднаних Націй проекту стосовно додаткових заходів із соціальної підтримки окремих категорій населення» від 28 липня 2023 р. № 781 [103] тощо. Залучення підтримки в умовах воєнного часу є важливим фактором стабілізації стану продовольчої безпеки в Україні. При цьому має значення соціальний вимір даного поняття, а саме: задоволення життєвих потреб мирного населення, вразливих категорій громадян тощо;

3) *рішення Ради національної безпеки та оборони.* Характерно, що його було прийнято органом, який відповідає саме за формування основних засад національної безпеки, що в умовах воєнних дій підкреслює значимість продовольчої безпеки як невід'ємної складової безпеки держави. Так, 9 жовтня 2023 року було прийнято рішення РНБО «Про стан забезпечення продовольчої безпеки», що було введено в дію Указом Президента України від 09.10.2023 року № 681/2023 [106]. Аналіз документу вказує на те, що він має класичний програмний характер та містить в собі план основних дій, спрямованих на врегулювання і стабілізацію відносин, формування механізмів гарантування продовольчої безпеки в Україні. При цьому вони є досить комплексними, виходять далеко за рамки продовольчої допомоги, зокрема, стосуються стратегічної підтримки розвитку окремих галузей сільського господарства;

4) *нормативні акти, які мають регулятивне перспективне значення.* Наприклад, до цієї групи варто віднести Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення державного регулювання продовольчої безпеки та розвитку тваринництва» від 30.06.2023 року [75]; Закон України «Про державне регулювання генетично-інженерної діяльності та

державний контроль за розміщенням на ринку генетично модифікованих організмів і продукції» від 23.08.2023 року [83] тощо.

Таким чином, аналіз нормативно-правових засад публічного управління у сфері продовольчої безпеки демонструє досить слабе законодавче забезпечення цих відносин та відсутність спеціального ефективного правового регулювання. При цьому об'єктивна важливість продовольчої безпеки стала очевидною під час впровадження в Україні воєнного стану та знайшла своє безпосереднє відображення в активізації законодавчих кроків у цій сфері протягом 2022 – 2024 років.

1.3. Принципи управлінського забезпечення продовольчої безпеки

З огляду на комплексність та багатогранність поняття продовольчої безпеки, слід погодитися із тим безперечним фактом, що досягти такого стану, а головне – стабільно утримувати його – досить важко. З цією метою можуть використовуватися абсолютно різні механізми, стратегії, концепції тощо. Світова практика виробила велику кількість різних варіантів організації та здійснення публічного управління, що дозволило би сформувати необхідний рівень продовольчої безпеки. Протягом періоду незалежності, застосовуючи власний та іноземний досвід, Україна теж апробувала значну кількість механізмів досягнення продовольчої безпеки. Однак хаотичне використання тих чи інших розрізнених управлінських механізмів не лише не дає бажаного результату – воно негативно впливає на існуючий стан системи продовольчої безпеки, підриває довіру населення до зусиль держави, формує передумови для зниження показників національної безпеки в цілому. Саме тому стала абсолютно очевидною потреба у віднайденні оптимальних принципових орієнтирів під час пошуку максимально ефективних та доступних управлінських рішень у цій сфері. Це підштовхнуло наукову спільноту у напрямі виявлення основних принципів публічного управління продовольчою безпекою.

Узагалі, набір управлінських принципів, що використовуються щодо продовольчих безпекових відносин, не є статичним чи єдино вірним. Поєднання таких принципів формується під впливом історико-політичних факторів, має специфічний контекст залежно від країни, пануючого соціально-економічного ладу, демографічних особливостей тощо. Так, «із розвитком ринкових стосунків кардинальним чином змінилися умови існування людини, передусім на місце ізольованих замкнених форм існування прийшло відкрите рухливе суспільство. На даному етапі історії більшу роль починає відігравати держава і різні соціальні інститути, які виступають як чинники організації виробництва і розподілу виробничих ресурсів» [9].

Наразі основні принципи публічного управління продовольчою безпекою теж не залишаються консервативними, «замороженими» – навпаки, вони активно трансформуються під впливом внутрішніх та зовнішніх умов. Однією з найбільш поширених та широко визнаних точок зору є виділення п'ятірки основних принципів публічного управління продовольчою безпекою, до яких відносяться: а) *принцип соціальності*, який передбачає цільову спрямованість цієї системи та кожної її складової на задоволення харчових потреб людини; б) *принцип комплексності*, що означає одночасний вплив на всі складові системи; в) *принцип системності*, який передбачає всебічний підхід до вирішення економічних, соціальних, екологічних та інших аспектів проблеми продовольчої безпеки; г) *принцип адекватності у виборі регуляторів*, що пов'язано з неоднозначністю їх дії на різних етапах розвитку економічної системи; д) *принцип стійкості системи*, тобто обов'язкове дотримання вищевказаних принципів незалежно від зміни зовнішнього середовища [116].

Безумовними перевагами запропонованих принципів слід вказати, з одного боку, лаконічність та обмежений перелік найбільш вагомих принципових засад управління цими відносинами, а з іншого – комплексність та намагання поєднати найбільш важливі методологічні складові публічного управління у цій сфері. Однак при цьому проаналізований підхід не є загальновизнаним та єдиним. Так, у науці пропонуються й інші погляди на принципи публічного управління

продовольчою безпекою. Наприклад, звертає на себе увагу досить поширена наукова позиція, що ґрунтується на міжнародно-правових актах, які врегульовують питання продовольчої безпеки. Відповідно до них сучасну продовольчу безпеку характеризують такі параметри як «наявність, доступність, використання і стабільність», що дає підстави ученим виводити принципи публічного управління саме із цих параметрів [21].

Погоджуючись в цілому із викладеними вище думками щодо принципів публічного управління продовольчою безпекою, ми все ж змушені визнати, що запропоновані системи не є універсальними та максимально охоплюючими усі новітні тенденції та сучасні теоретико-методологічні розробки у цій сфері. З огляду на це, на нашу думку, доцільно представити наступну систему основних принципів публічного управління продовольчою безпекою:

1) *Визнання і забезпечення права людини на безпечне і достатнє харчування.* Не просто важливим, а напевно центральним принципом публічного управління продовольчою безпекою слід визнати необхідність забезпечення реалізації права людини на харчування. Концептуально це право почало розвиватися після Другої Світової війни та міцно закріпилося в доктрині міжнародного права, а також на рівні деяких національних правових систем. Змістовне наповнення права на харчування полягає у праві людини «бути вільною від голоду та отримувати згідно зі своїми уподобаннями харчування, що буде необхідне для повного підтримання її фізичних і розумових сил. Порухення права на харчування завжди негативно позначається на дотриманні прав і свобод людини, оскільки у сучасному світі є показником політично-правового та економічного благополуччя нації» [112].

Фактично, можна стверджувати, що право на харчування є суб'єктивним виразом продовольчої безпеки. Саме тому особливого значення набувають фізична та економічна доступність продовольства для людини в цілому та для особливих верств населення (або вразливих, або зі спеціальними харчовими потребами). «Фізична доступність продовольства передбачає, що продовольство повинно бути доступним для кожної людини, особливо це стосується

спеціального контингенту споживачів відповідно до прийнятих нормативів. Економічна доступність продовольства окреслює можливість будь-якої людини купувати продовольство за сформованого рівня цін і доходів або право, що дає людям отримувати продовольство в розмірах, закладених до мінімального споживчого кошику» [6].

При цьому важливо підкреслити, що в різні моменти часу та за різних обставин актуалізуються окремі складові доступу до продовольства. Наприклад, за умов ведення воєнних дій особливо вразливим може бути питання фізичної наявності, достатності їжі, регулярності постачання, технічної можливості її зберігання тощо. За відсутності таких екстремальних умов воєнного часу, зазвичай, більш проблемною є економічна доступність продовольства.

Узагалі, ця тенденція характерна для більшості країн, що розвиваються: «продовольча безпека, визначена як постійне гарантування доступу населення до необхідної кількості продовольства для підтримки активного і здорового життя, стає незабезпеченою в країнах, які розвиваються, швидше через нестачу купівельної спроможності споживачів, ніж через нестійкість глобальної продовольчої безпеки» [1]. Досягнення продовольчої забезпеченості лежить далеко поза межами простого виробництва і постачання відповідних товарів. Емпіричні дослідження доводять, що продовольства в світі виробляється багато – навіть більше, ніж необхідно людству для нормальної життєдіяльності. Значно складнішою проблемою є досягнення стану, за якого у кожної людини буде забезпечена фінансова можливість регулярно задовольняти свої харчові потреби в належному обсязі.

Звичайно, реалізація права на харчування має гарантуватися державою, і країни по-різному формують відповідну правову основу для здійснення необхідних управлінських дій для цього. Наприклад, як зазначає М. М. Бабич, «в Україні створено необхідне правове поле ... щодо регулювання права людини на достатнє та якісне харчування. Разом з тим, можливості щодо реалізації даного права особливо у частині морального та матеріального відшкодування через компетентні адміністративні або судові органи для українських громадян,

особливо незахищених соціальних груп, практично відсутні. Тобто декларація права є, а можливість його реалізації – значно обмежена» [7];

2) *Відповідальність держави за стан продовольчої безпеки країни.* Такий принцип відображає іншу сторону суб'єктної складової формування продовольчої безпеки. Так, якщо приймаючою, уповноваженою стороною виступає людина, наділена правом на харчування, то зобов'язаним суб'єктом, є, передусім, держава. На різних етапах еволюції відносин підхід щодо зобов'язань держави у цій сфері трансформувався, однак все ж держава як центральна публічна інституція завжди відігравала ключову роль у гарантуванні продовольчої безпеки.

Починаючи з 1970-х років стало очевидним, що національні зусилля (особливо, якщо мова йде про країни, які розвиваються) не завжди дозволяють розв'язати проблеми в умовах зростання глобальної нестабільності, накопичення кліматичних викликів. Це породило появу міжнародних зобов'язань та посилення глобальної співпраці у напрямі досягнення продовольчої безпеки. Концепція наступних десятиліть (80–90-ті роки) ґрунтувалася на впровадженні механізму «опори на власні сили». Роль міжнародного співтовариства полягала в підтримці інституційних реформ і створенні сприятливого клімату для розвитку тих галузей сільського господарства, які можуть забезпечити населення власними продуктами харчування і взяти участь у міжнародному розподілі праці [21].

Обрання держави основним суб'єктом, зобов'язаним формувати та гарантувати продовольчу безпеку, не є дивним, скоріше – абсолютно закономірним вектором еволюції цих відносин. Це обумовлено, перш за все, можливостями та інструментами, наявними в арсеналі держави як інституції. Держава може подбати про запаси продовольства шляхом використання систем підтримки виробників основних продуктів харчування, регулювання експорту і тарифної політики [6]. Причому продовольча безпека не може бути досягнута через локальні рішення, без комплексного підходу до вирішення всіх залишених завдань одночасно. Важливо, щоб проблеми вирішувалися на достатньо

високому політичному рівні системно [36; 62]. Виконати поставлені завдання на національному рівні найбільш оптимально, адже «до пріоритетних завдань державних органів управління можна віднести своєчасне прогнозування та виявлення загроз продовольчій безпеці, зменшення негативних наслідків завдяки стратегічним запасам продовольства» [6].

Ще одним важливим фактором, яким обумовлено доцільність обрання саме держави в ролі ключового суб'єкта формування продовольчої безпеки, є її «вмотивованість», тобто вагоме значення результатів досягнення (або втрати) стану продовольчої безпеки. Так, «від рівня продовольчої безпеки в прямо пропорційній залежності знаходяться економічний розвиток країни, темпи зростання валового внутрішнього продукту, якість життя населення, тривалість життя і його зростання» [6].

3) *Формування продовольчої незалежності країни.* Залежність – особливо в продовольстві – є небезпечним станом для будь-якої країни. Головною передумовою для виникнення продовольчої залежності є відмова від підтримки власних виробників і надмірне вторгнення імпортованих продуктів харчування в споживчий кошик населення. Світовий досвід свідчить, що країна зберігає свою незалежність, якщо частка імпорту до внутрішнього споживання коливається в межах 20-25% [9]. Виникає продовольча залежність з різних причин [20; 37].

Узагалі, принцип продовольчої незалежності є неоднозначним та піддається критиці. В основному така критика зосереджується на необхідності формування конкуренції та пріоритеті ринкових засад під час управління продовольчими відносинами. Наприклад, низка вчених переконані у тому, що «курс на самозабезпечення країни продукцією АПК є збитковим для споживачів і загрожуює продовольчій безпеці, оскільки при цьому доведеться відмовитися від потенційних зисків торгівлі, заснованих на порівняльних перевагах» [19; 60].

Погоджуючись в цілому з логічністю вказаної аргументації, ми все ж маємо наголосити на потребі враховувати національні особливості. На нашу думку, конкретно для України принцип продовольчої незалежності є надзвичайно актуальним та входить до національно обумовлених принципових засад

публічного управління продовольчою безпекою. Доводи, наведені у дослідженнях, які обстоюють помилковість прагнення до самозабезпечення продовольством, для України не дуже підходять, з огляду на об'єктивні обставини, характерні для нашої країни. Це пояснюється тим, що на відміну від інших держав Україна сама здатна вирощувати необхідні продукти харчування у зв'язку з оптимальними географічними, кліматичними, біологічними умовами. При цьому здорожчання сільськогосподарської продукції здебільшого відбувається не за рахунок того, що в Україні намагаються виростити те, що для неї історично та географічно непритаманне, а внаслідок підвищення цін на виробничі фактори (наприклад, збільшення цін на природний газ, електропостачання, мінеральні добрива тощо).

4) *Попередження замість реанімації.* В Україні публічне управління продовольчою безпекою будується здебільшого не наперед, а вже в процесі боротьби з кризовими явищами або подолання їхніх негативних наслідків. Саме тому, дуже важливим є принцип, запропонований у літературі, який полягає у необхідності «кардинально змінити зміст системи державного управління національною продовольчою безпекою, а саме: перейти під час її розробки від заходів забезпечення продовольчої безпеки, заснованих суто на протидії системі наявних загроз (тобто фактично розрахованої на заходи реанімаційного характеру), до створення системи забезпечення продовольчої безпеки, що ґрунтується на розробці заходів, які активно впливають на комплекс викликів і запобігають їх переростанню в систему неконтрольованих загроз» [55];

5) *Урахування воєнних та післявоєнних умов.* Цей принцип можна назвати яскравою ілюстрацією тези, висловленої на початку даного підрозділу, а саме: принципи публічного управління продовольчою безпекою не є статичними та єдино вірними раз і назавжди. Вони мають бути одночасно достатньо стабільними, що забезпечувати надійну основу ефективному управлінню, та при цьому мають бути достатньо гнучкими, щоб ураховувати об'єктивні зміни та адаптуватися до них. Так, воєнні виклики, які стоять нині перед Україною, вимагають підвищеної уваги до управління продовольчою сферою. У своєму

дослідженні Т. Є. Харитонova та Х. А. Григор'єва встановили низку закономірностей розвитку продовольчих відносин у країнах, які перебували у стані збройних конфліктів. По-перше, усі аналізовані країни проходили три послідовні фази трансформації стану продовольчої безпеки: фазу передумов, фазу гострого конфлікту, поствоєнну фазу. По-друге, дослідження продемонструвало, що післявоєнні країни стикаються з глибоким спадом аграрного виробництва та затяжною продовольчою кризою. Саме тому надзвичайно важливим стає максимальне збереження рівня та обсягів сільськогосподарського виробництва ще на стадії гострого конфлікту [26; 130].

Існуюча ситуація також актуалізувала потребу в ґрунтовному перегляді існуючої нормативної бази публічного управління продовольчою безпекою. Зокрема, у повоєнний період доречно відновити питання про прийняття спеціального закону, окремої стратегії або концепції регулювання продовольчої безпеки або управління ризиками продовольчої безпеки в Україні [63].

Отже, на основі проведеного дослідження можна дійти висновку про те, що, оскільки поняття продовольчої безпеки постійно трансформується, відображаючи проблеми та актуальні потреби суспільства, то цілком закономірною є й невинна еволюція принципів публічного управління цими відносинами. На нашу думку, до основних принципів публічного управління продовольчою безпекою в Україні слід віднести такі: а) визнання і забезпечення права людини на безпечне і достатнє харчування; б) відповідальність держави за стан продовольчої безпеки країни; в) формування продовольчої незалежності країни; г) попередження замість реанімації; д) урахування воєнних та післявоєнних умов.

РОЗДІЛ 2. ІНСТИТУЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЮ БЕЗПЕКОЮ В УМОВАХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

2.1. Система органів публічного управління у сфері формування та гарантування продовольчої безпеки

Важливість публічного управління продовольчою безпекою важко переоцінити. Саме ефективна система управління здатна, по-перше, нейтралізувати ризики та проблеми розвитку відносин продовольчої безпеки, а по-друге, може забезпечити еволюційний поступ в обраному напрямі. Ключовими факторами ефективності публічного управління продовольчою безпекою є збалансованість та дієвість інституційної системи. Для України характерним є функціонування цілої системи органів, які опікуються проблемами аграрного сектору в цілому та питаннями продовольчої безпеки зокрема. Перш ніж перейти до аналізу інституційних особливостей спеціального органу, створеного для якісного управління сільським господарством, необхідно згадати про органи загальної компетенції.

Традиційно до системи органів державного регулювання аграрних відносин входять: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади. Можна погодитися із Ю. М. Павлюченко у тому, що «Кабінет Міністрів України має більш конкретні повноваження у цій сфері» порівняно із іншими перерахованими суб'єктами. Так, згідно з Законом України «Про державну підтримку сільського господарства України» Кабінет Міністрів України наділений повноваженнями щодо надання кредитної субсидії, бюджетної тваринницької дотації, здійснення цінового регулювання вартості деяких послуг в сільському господарстві, які впливають на товарне наповнення аграрного ринку та фінансовий стан його учасників [65]. Окремі повноваження Кабінету Міністрів України зустрічаються також у низці аграрних законів, зокрема: «Про молоко та молочні продукти», «Про зерно та ринок зерна в

Україні» та інших, в яких уряду надано окремі повноваження щодо цінового регулювання; щодо загального регулювання ринку певної сільськогосподарської продукції, моніторингу аграрного ринку, сприяння розвитку інфраструктури аграрного ринку та інші впливають з законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про насіння і садивний матеріал», «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» [64].

Незважаючи на широку компетенцію уряду в сфері формування різних елементів продовольчої безпеки, варто погодитися із дослідниками, що «наразі аграрний сектор економіки в цілому та аграрний ринок, зокрема, не виділені як самостійний об'єкт діяльності Уряду». До таких висновків учені приходять, аналізуючи структуру та програми діяльності Кабінету Міністрів України [65]. Звичайно, такий стан справ нами не вітається, адже пониження уваги та зусиль публічного управління до проблем продовольчої безпеки потягне за собою неминучий спад показників у цій чутливій сфері відносин. Такі наслідки будуть цілком закономірними, оскільки продовольча безпека, як зазначалося у попередніх підрозділах, є перетином соціальних та економічних відносин, які потребують постійного збалансування шляхом обережного, але міцного управлінського впливу з боку держави.

Незважаючи на сильне управлінське значення Верховної Ради України як основного нормотворця або Президента України як гаранта дотримання Конституції України, все ж найбільш відчутне управління здійснює спеціалізований орган, яким наразі є Міністерство аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики). Протягом всього періоду незалежності в нашій державі існувало спеціалізоване аграрне відомство. Воно змінювало назви, набір повноважень, функціонал, але неодмінно залишалося в структурі вітчизняного уряду до 2019 року. Саме в цей час було прийнято сумнівне рішення про реформатування складу Кабінету Міністрів України, що безпосередньо вплинуло на аграрне відомство. Такий інституційно-управлінський крок втілювався у зміну структури уряду, а саме: з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади було прийнято

постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 02 вересня 2019 року № 829, відповідно до якої передбачалося реорганізувати та перейменувати Міністерство економічного розвитку і торгівлі на Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України [32]. При цьому Міністерство аграрної політики та продовольства передбачалося реорганізувати шляхом приєднання до Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства (Мінекономіки). Тобто Мінекономіки несподівано стало головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, на який було покладено усі повноваження, що були визначені у його власному положенні та положенні колишнього самостійного Мінагрополітики [59].

Такий крок викликав хвилю критики на сторінках наукових видань, серед аграрної спільноти та у громадсько-політичних дискусіях. Аргументація помилковості відповідного інституційного рішення наводилася різна.

По-перше, стратегічність аграрного сектору економіки та необхідність завершення аграрних реформ вимагають, щоб державне управління здійснювалося спеціалізованим органом. Ученими наголошується на тому, що комплексна та якісна реалізація державної аграрної політики під силу лише уповноваженому спеціалізованому відомству. Існування окремого центрального органу державної виконавчої влади, відповідального за формування та реалізацію державної аграрної політики, є, на думку Н. О. Багай, необхідною умовою належного державного регулювання сільського господарства [8]. При цьому такого спеціалізованого органу ніби і немає. Непрофільність Мінекономіки одразу ж далася в знаки, коли виникла реальна загроза «концентрації співпраці Мінекономіки виключно з великими сільськогосподарськими товаровиробниками (холдинговими компаніями)» [59]. Звичайно, це могло би потягнути за собою низку негативних наслідків, які безпосередньо вплинули би на відносини продовольчої безпеки.

По-друге, аграрний ринок не здатен збалансуватися лише на принципах ринкової економіки та конкуренції, а тому «державна не повинна залишати

подібні важливі сфери економічної діяльності без недостатньо обґрунтованого регулювання їх функціонування ринковими механізмами, підготовку яких мали б організовувати насамперед інститути державної влади» [16]. Потреба в спеціалізованому публічному управлінні відносинами продовольчої безпеки виникає не лише в Україні. Подібний досвід є цілком поширеним, а його позитивна апробація та результати, продемонстровані за його допомогою, додатково доводять необхідність існування спеціального аграрного відомства в нашій країні. Дійсно, «на світових продовольчих ринках існує дуже високий рівень конкуренції, і тому просування української продукції на ці ринки повинно здійснюватися спільними діями усіх суб'єктів аграрного сектору, тобто як товаровиробниками, так і профільним міністерством» [59]. Зарубіжним прикладами подібних міністерств можна вказати Міністерство у справах сільського життя в Естонії, Міністерство сільського економічного розвитку у Канаді [59], Міністерство сільського господарства в Аргентині, Міністерство сільського та лісового господарства в Японії, Міністерство сільського господарства та сільських справ в Китаї тощо.

По-третє, необхідність відстоювання інтересів аграрної галузі шляхом створення тимчасових робочих груп за участю представників відповідних міністерств, аграрної науки, виробників, громадських організацій, іноземних експертів, які могли би, представляючи інтереси галузі, узгоджувати законопроекти та обґрунтовувати доцільність запропонованої редакції в комітетах Верховної Ради України тощо [16].

По-четверте, неконтрольованість зміни управлінських інститутів. Учені вказують на те, що система агробізнесу за будь-яких умов все ж потребує регулятивного впливу для свого розвитку та функціонування. В умовах зникнення раніше діючих інститутів системи державного управління харчової, переробної індустрії і загалом аграрного сектору економіки, виникають негативні процеси заміщення управлінських центрів – ними стають «потужні бізнесові монополізовані структури і майже повністю контрольовані ними господарські й громадські союзи, асоціації, агрохолдинги та інші види

корпоративних об'єднань. В останній передвоєнний і в нинішній періоди монополії обрали найлегший та простий шлях отримання своїх надприбутків через розширення сировинного експорту, цінових і бюджетних маніпуляцій, певної фальсифікації продукції, небажання інвестувати в процеси диверсифікації виробництва, що суперечить інтересам держави та суспільства» [16]. Звичайно, такі неофіційні управлінські центри не лише не здатні ефективно регулювати розвиток сільського господарства України – вони можуть нанести значну шкоду відносинам продовольчої безпеки, адже єдиним пріоритетом та ціллю управлінської діяльності таких приватних монополізованих структур є досягнення більших прибутків, що жодним чином не узгоджується із соціальними та екологічними потребами населення держави.

По-п'яте, непродуманість реорганізації інституційно-управлінської структури, про яку зазначають більшість дослідників, що аналізували ситуацію із приєднанням Мінагрополітики до загальноєкономічного відомства. Реформування не має полягати у зміні назв та звільненні штату – воно має давати цілком осяжні позитивні результати. На жаль, більшість наслідків мали негативний характер, оскільки зміна управлінської структури без ретельної підготовки реорганізації міністерств неминуче призвела до дестабілізації та тимчасового зниження ефективності процесу державного регулювання відносин в аграрному секторі [59]. На підтвердження думки про відсутність певної концептуальної ідеї, яка б лягла в основу проведеної реорганізації, можна вказати на той факт, що уряд «не виклав жодної позиції щодо результативності наслідків реорганізації державного управління аграрним сектором шляхом ліквідації Мінагрополітики та передачі його повноважень Мінекономіки» [59]. Тобто заявлені наміри та результати можна вважати декларативними, адже вони жодним чином не підтверджуються, не оцінюються, не мають показників до визначення ефективності виконання.

Дійсно, основна проблема проведеного реформування полягала у тому, що на основі спрощеного розуміння сфери регулювання Мінагрополітики було вирішено, що аграрний бізнес має регулюватися передусім саме як бізнес, тобто

на одному інституціональному рівні з усіма іншими галузями підприємництва. Однак помилковість такого підходу мала глибокі методологічні основи. Бачення Мінагрополітики лише суто як відомства, яке регулює економічну сільськогосподарську діяльність, є надзвичайно вузьким. Воно упускає такі важливі складові управлінської діяльності спеціального міністерства, як вирішення проблем екологізації сільського господарства, соціального розвитку села, надання адресної підтримки аграріям (яка не підпадає під нормативні вимоги щодо державної допомоги суб'єктам господарювання в інших сферах) тощо. Особливо слід зазначити, що Мінагрополітики опікувалося комплексними проблемами продовольчої безпеки, які є складним конгломератом соціальних, економічних та екологічних питань. Для Мінекономіки вирішення таких проблем є абсолютно не характерним та невідомим.

Помилковість проведеної реорганізації стала зрозумілою майже одразу. Це призвело до необхідності через рік відновлювати зруйновану систему спеціалізованого міністерства, що, звичайно, негативно відобразилося на ефективності публічного управління продовольчою безпекою. Нове положення про Міністерство аграрної політики та продовольства було затверджено постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади» від 17 лютого 2021 року № 124 [30].

У зв'язку з вказаним, слід чітко розмежовувати процеси еволюції, оптимізації та волюнтаризма у сфері інституційного забезпечення публічного управління. Наприклад, цілком еволюційним шляхом відбувалося поступове об'єднання багатьох розрізнених профільних органів в єдине аграрне відомство. Проявом оптимізації з вітчизняної історії можна назвати ліквідацію системи Міністерства харчової промисловості, Міністерства молочної і м'ясної промисловості, Міністерства хлібопродуктів тощо, які відійшли в небуття разом із попередньою командно-плановою системою організації сільського господарства [16].

Якщо говорити про перспективи подальшої еволюції інституційного забезпечення публічного управління продовольчою безпекою, то варто навести окремі цікаві пропозиції, які висловлені вітчизняними вченими.

Наприклад, еволюційним розвитком, на нашу думку, може стати запропоноване удосконалення порушеної та розбалансованої системи сучасного Мінагрополітики. Так, обґрунтовується доцільність максимально ідентифікувати статус Міністерства «з аналогами функцій, визначених для аграрної Дирекції Європейської комісії та відповідними міністерствами країн ЄС, завданням Спільної європейської аграрної політики та в наявних кризових умовах з наділеними тимчасовими додатковими функціями та повноваженнями для організації стабільного продовольчого забезпечення населення» [16]. Такий вектор оптимізації Мінагрополітики як основного інституційного втілення державної продовольчої політики ми вважаємо цілком прийнятним та корисним.

Не менш цікавою є пропозиція, обґрунтована С. Майстро, відповідно до якої учений вважає за потрібне «введення посади віце-прем'єр-міністра з питань аграрної політики, сільського розвитку, екології та природокористування, яка обґрунтовується тим, що поєднання аграрної сфери з іншими сферами відповідальності вищих посадових осіб Уряду буде не на користь першої» [52].

Окрім еволюційного прогресування правового статусу Мінагрополітики, що обумовлюється діалектичним удосконаленням, слід вказати на необхідність враховувати ситуативні (несподівані) зовнішні та внутрішні фактори та адекватність реагування на них, закладена у повноваженнях та функціях цього органу. Звичайно, найяскравішим прикладом для цієї тези може послужити загострення проблем продовольчої безпеки в умовах ведення воєнних дій. У зв'язку з цим функціонал Мінагрополітики доцільно доповнити певними повноваженнями та завданнями щодо «ухвалення окремих відомчих регулятивних документів для оперативного розв'язання проблем продовольчого забезпечення в кризових ситуаціях регіонів, установлення певних обмежень експорту, регламентувати окремі тимчасові виключні повноваження у відносинах з іншими центральними та регіональними органами влади та самоврядування з питань продовольчого забезпечення населення; запровадження додаткових механізмів субсидування малозабезпечених верств населення та вимушено переселених громадян України» [16].

Окрім Мінагрополітики окремими питаннями формування продовольчої безпеки займаються також: а) Держпродспоживслужба – в частині контролю безпечності продовольства, формування безпечного агропродовольчого ланцюга; б) Державне агентство розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм – в частині регулювання відносин вилову та вирощення харчових водних біоресурсів.

При цьому досить дивним виглядає нещодавнє інституційне рішення, втілене у постанові Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України щодо забезпечення реалізації окремих функцій Міністерства аграрної політики та продовольства і Державного агентства меліорації та рибного господарства» від 6 жовтня 2023 р. № 1057 [74]. Цим актом було здійснено перейменування Держрибагенства, яке відтепер носить назву «Державне агентство розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм». Останнє словосполучення є досить дивним додатком з огляду на те, що жодними вагомими повноваженнями у сфері продовольчої безпеки Держрибагенство не збагатилося. У результаті ми маємо існування двох центральних органів виконавчої влади, у назві яких фігурує «продовольство»: Міністерство аграрної політики та продовольства та Державне агентство розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм. Таке дублювання, на нашу думку, є проявом чергового волюнтаризму та не підкріплене жодними обґрунтованими концептуальними ідеями, здатними дійсно удосконалити публічне управління у сфері продовольчої безпеки.

Ще одним прикладом політичного волюнтаризму ми вважаємо проголошення наприкінці 2022 року наміру об'єднати Мінекономіки та Мінагрополітики в рамках єдиного Міністерства економічного розвитку, тим самим повторно позбавивши аграрну сферу власного спеціалізованого центрального органу державної влади. Ця пропозиція викликало нову хвилю дискусій та критики [28; 132].

Таким чином, інституційна основа публічного управління продовольчою безпекою в розрізі забезпечення аграрного виробництва демонструє високий

ступінь нестабільності, що не може позитивно впливати на нормальний розвиток відповідних відносин в Україні.

2.2. Органи контролю як складова інституційного механізму забезпечення продовольчої безпеки

Невід’ємною складовою сучасної системи продовольчої безпеки виступає безпечність харчової продукції. Якщо уважно проаналізувати складові поняття продовольчої безпеки, то стає зрозумілим, що кожна така складова забезпечується окремою інституційною системою. Так, забезпечення фізичної доступності, кількісної достатності продовольства для населення лягає на плечі системи органів на чолі з Мінагрополітики. Питаннями фінансової доступності продовольства займається система органів соціально-економічного спрямування: це відбувається шляхом формування та реалізації програм соціального забезпечення, підтримки зайнятості, зростанням середнього рівня життя населення тощо. Третя складова продовольчої безпеки – безпечність продуктів харчування – бере на себе інша група державних органів, про яку піде мова у даному підрозділі.

Узагалі безпечність продуктів харчування (food safety) є досить складною та дуже популярною темою у світовому масштабі протягом останніх десятиріч. Актуальність цих питань почала зростати у зв’язку з тим, що активізація міжнародних торговельних процесів і транснаціональних перевезень сільськогосподарської продукції, міграція шкідників та збудників захворювань рослин, тварин та людей – поставили на порядок денний потребу у формуванні дієвої та ефективної системи публічного управління безпечністю продовольства.

Проблематика безпечності їжі потрапила до фокусу уваги держави після низки гучних скандалів, які вже перетворилися на класичні приклади, за допомогою яких ілюструють потребу в якісному та ретельному управлінні продовольчими відносинами. Зокрема, мова йде про скандал з бельгійськими курчатами, в м’ясі яких було виявлено підвищений вміст діоксину, джерелом

потрапляння якого став корм. Не менш гучним був випадок із зараженням небезпечним різновидом коров'ячого сказу або хвороби Крейтцфельда-Якоба, що було зареєстровано у 1996 року у Великобританії. Людина заражається цією майже невиліковною хворобою при вживанні м'яса хворих тварин. У результаті відбувається руйнування мозку, що було підтверджено кількома десятками прикладів у Європі [41, с. 330]. Порівняно недавнім стало вилучення з продажу у Франції у 2021 році загалом понад 7 тис. найменувань небезпечних продуктів харчування, які можуть містити пестициди, що потрапили до таких продуктів із забрудненим кунжутом [126]. Однак ці відомі на весь світ випадки – лише вершина айсберга. За офіційними даними ВООЗ, станом на 2017 рік небезпечні продукти харчування, що містять хвороботворні бактерії і канцерогенні речовини, є причиною більш ніж 200 захворювань, від онкології до діареї, від яких щорічно захворює понад 0,5 млрд. людей, а 230 тис. з них йдуть з життя [15]. Така статистика дає уявлення про те, наскільки важливим є третій складник продовольчої безпеки – наскільки життєво важливо сформувати дієву систему публічного управління безпечністю харчових продуктів.

Для України окреслені проблеми є теж надзвичайно актуальними. Досить красномовними є статистичні дані, відповідно до яких на 2015 рік у нашій державі «смертність від отруєння небезпечними продуктами харчування перевищує смертність від нещасних випадків на виробництві» [119]. У зв'язку з цим постає питання про вітчизняну систему контролю за дотриманням безпеки продовольства.

Особливістю формування дійсно ефективного публічного управління в аналізованих відносинах є необхідність відстеження усіх етапів утворення того чи іншого харчового продукту. Тобто стан безпечності продовольства можливо сформувати лише у тому випадку, якщо налагоджено ефективну систему контролю на усіх ланках виробництва. Ця концептуальна ідея була втілена в образному понятті агропродовольчого ланцюга.

Напевно одним з найбільш популярних є поняття агропродовольчого ланцюга, запропоноване ФАО ООН «як сукупність сільськогосподарських

товаровиробників та організацій, які послідовно, скоординовано забезпечують створення доданої вартості з виробництва конкретних видів сільськогосподарської продукції та її переробки з метою одержання харчових продуктів, які продаються кінцевому споживачеві і після споживання направляються у відходи, із забезпеченням прибутковості на кожному етапі, створенням широких вигід для суспільства без перманентного виснаження природних ресурсів» [2].

Поняття агропродовольчих ланцюгів добре ілюструє потребу в комплексній системі контролю за безпечністю харчових продуктів. При цьому надзвичайно важливим є формування максимально автономної системи такого контролю, яка би не давала збоїв у випадку непередбачуваних обставин на будь-якій з ланок цього ланцюга. Так, учені наголошують, що «гарантія дотримання стандартів безпеки харчових продуктів значно полегшує будь-яку зміну джерел постачання у разі потрясінь. Пандемія COVID-19 наочно продемонструвала тісний взаємозв'язок здоров'я людини, тварин та навколишнього середовища та нагальну необхідність вирішувати ці питання на основі цілісного підходу» [51]. На нашу думку, слід також додати, що наступні післяпандемічні обставини, зокрема, воєнні дії на території України, теж значно порушили напрацьовані агропродовольчі ланцюги, змусили змінювати логістичні маршрути, партнерів тощо. Звичайно, такі тектонічні зміни вкотре актуалізують потреби в уважному відстеженні безпечності продуктів харчування, які постачаються у нових умовах.

Помилкою буде вважати, що проблема державного управління безпечністю продовольства є абсолютно новою. Насправді, розуміння інституційного забезпечення контролю над виробничими та логістичними процесами щодо продовольства сформувалося уже давно, однак його конкретне втілення в реальній інституційно-функціональній структурі органів змінювалося залежно від етапу розвитку державності, правової системи, дії зовнішньополітичних процесів тощо.

Дослідження ретроспективи будівництва вітчизняної системи органів контролю за безпечністю продовольчих продуктів демонструє певні особливості

такого розвитку, які багато в чому здатні пояснити сучасний стан відповідних управлінських відносин, тому на них варто звернути увагу.

Передусім, періодизація інституційно-функціонального розвитку вказує на те, що формування системи державного контролю за безпечністю харчової продукції відбувалося за певною діалектичною логікою. Одна інституційно-функціональна модель змінювала попередню. Аналіз наукової літератури продемонстрував існування фундаментальних дисертаційних робіт, присвячених, зокрема, окресленим нами питанням. Висновки, яких доходять авторки цих праць, є важливими для цілісного розуміння еволюції системи державного контролю за безпекою харчової продукції в Україні.

Наприклад, на думку Ю. П. Боснюк, періодизація інституційно-функціонального забезпечення фітосанітарної безпеки (безпеки рослин) в Україні з урахуванням новітніх змін і тенденцій виглядає так: «1) етап диференціації (1991 – 2012 роки), якому були притаманні: а) зростаючий плюралізм управлінських і контролюючих органів та інституцій; б) перетинання повноважень і компетенцій; 2) етап спеціалізації (2012 – 2016 роки), що характеризувався: а) об'єднанням повноважень у кількох ключових органах; б) збереженням проблем дублювання та нечіткого розмежування повноважень; 3) етап об'єднання (2016 – до сьогодні), який ознаменувався утворенням Держпродспоживслужби як якісно нового сервісно-інспекційного органу, що поєднує контролюючі повноваження із обслуговуючими» [14]. Розроблена ученою періодизація добре показує часові рамки опрацьованих вітчизняних моделей публічного управління у сфері безпеки харчових продуктів, але вона стосувалася лише продуктів рослинного походження.

Подібні завдання, але уже у сфері забезпечення безпеки тваринницької продукції, ставила перед собою Г. А. Слаута, яка досліджувала проблеми правового режиму карантину тварин. У результаті проведення своїх наукових пошуків науковиця визначила історичний розріз формування системи державного контролю за безпечністю тваринницьких харчових продуктів. Так, учена зазначила, що «вперше служба ветеринарної медицини потрапила у сферу

національного нормотворення вже в кінці 1992 року, коли урядовою постановою було затверджене Положення про Головне управління ветеринарної медицини з державною ветеринарною інспекцією Міністерства сільського господарства і продовольства України [66]. Уже з кінця 1997 року створюється Державний департамент ветеринарної медицини як самостійний орган виконавчої влади, підпорядкований Міністру агропромислового комплексу [67]. У 2001 році було змінено адміністративно-правовий статус Державного департаменту ветеринарної медицини як урядового органу державного управління з одночасним включенням його до складу Мінагрополітики і підпорядкуванням останньому [29]. У 2007 році внаслідок чергової реорганізації Державний департамент ветеринарної медицини було перетворено у центральний орган виконавчої влади – Державний комітет ветеринарної медицини України [68]. Нарешті, внаслідок оптимізації системи центральних органів виконавчої влади у 2010 році [96], була створена Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України [91]. Внаслідок наступного витка адміністративної реформи, започаткованої урядовою постановою «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442 [95], було створено новий орган у вигляді Держпродспоживслужби» [118].

Порівнюючи представлені наукові результати щодо особливостей інституційного розвитку систем державного контролю у сфері безпечності харчових продуктів, можна зробити деякі висновки.

По-перше, інституційне забезпечення державного контролю спочатку розвивалося як окремі розрізнені, хоча і споріднені системи. Передусім, це добре проявляється у поділі на контролюючі фітосанітарні та ветеринарні органи. По-друге, зміна основних інституційних моделей у цих двох площинах відбувалася практично паралельно, адже часові рамки переломних моментів досить схожі. Це пояснюється, з одного боку, сутнісною єдністю цих систем, що об'єднані проблемою безпечності харчових продуктів; а з іншого – зміни інституційних моделей підпорядковані змінам у більш загальних системах. Тобто відповідні

еволюційні прориви відбувалися унаслідок переходів правової та інституційної систем на якісно інший, послідовний рівень.

Характерною особливістю розвитку контрольно-інституційної складової публічного управління продовольчою безпекою слід вказати також рух від системи з багатьма органами контролю до створення єдиної контролюючої інституції. Уважний аналіз представлених вище періодизацій та ретроспектив, виявлення змістовного наповнення виокремлених етапів дають уявлення про те, яким є загальний вектор розвитку інституційно-функціональної системи контролю за безпечністю харчових продуктів в Україні. Цей загальний еволюційний напрям полягає в укрупненні системи, в об'єднанні багатьох розрізнених автономних контролюючих органів з вузькими повноваженнями, в утворенні централізованих відомств з комплексними повноваженнями.

Початковий етап побудови системи контролю над безпечністю харчової продукції характеризувався наявністю багатьох спеціалізованих органів, утворених здебільшого в організаційно-правовій формі інспекцій. При цьому основною проблемою було змішування повноважень та сфер контролю. Звичайно, це вкрай негативно впливало на підконтрольних суб'єктів, адже посилювало навантаження на бізнес. Централізація контролюючих повноважень у сфері безпеки харчових продуктів відбувалися поступово. Спочатку в далекому 2006 року, коли було утворено Генеральну державну сільськогосподарську інспекцію, яка проіснувала лише на папері. У 2010 році була створена Державна інспекція сільського господарства України, яка поєднувала контрольно-наглядові та сервісні функції [12; 13].

Однак існування Держсільгоспінспекції теж не задовольнило потреби в єдиному органі, який забезпечував належний контроль у сфері безпеки харчових продуктів. Це відбувалося, зокрема, тому, що великий пласт повноважень, дотичних до цієї сфери, було все ж відокремлено на передано Держветфітослужбі, яка опікувалася фітосанітарними, ветеринарно-санітарними заходами. Тобто знову можна спостерігати фактичний розрив єдиного предмету контролю між кількома відомствами. Саме тому недивним стало ініціювання

процесу утворення контролюючого органу нового покоління – Держпродспоживслужби.

Утворення цього органу викликало багато обговорень та наукових досліджень з дотичних питань. Як зазначає Н. В. Карпінська, у цей період можна простежити формування трьох наукових позицій: а) «табір критиків», які були переконані в помилковості утворення Держпродспоживслужби [33; 69, с. 126]; б) «табір прихильників», які вбачали в даному кроці еволюційний прояв та перехід на якісно новий рівень контролюючих відносин [124]; в) «табір поміркованих», представники якого виражали стримані реакції на дану подію, зважено аналізуючи позитивні та негативні наслідки [40].

Слід зазначити, що тимчасова ліквідація самостійного аграрного міністерства у період з 2019 по 2021 роки підкреслила значимість та роль Держпродспоживслужби, яка фактично на цей період залишилася єдиним органом державної влади з компетенцією, яка дозволяла спеціалізовано формувати відносини у сфері продовольчої безпеки.

Необхідно також відмітити, що подібний загальний курс на утворення профільного відомства, призначеного ефективно діяти у сфері забезпечення безпеки продовольства, - це не виключно вітчизняна тенденція. Аналіз світової практики демонструє стійкі тренди щодо поширення досвіду утворення спеціалізованих інституцій із відповідними повноваженнями. Наприклад, в ЄС було створено у 2002 році Європейську агенцію з безпеки харчових продуктів (EFSA). Діяльність цього органу в сукупності із постійною нормотворчою роботою формують досить міцну нормативну та інституційну основу для забезпечення надійної безпеки продуктів харчування, заснованій на попередженні ризиків [11].

Таким чином, можна підсумувати, що держава покладає забезпечення третьої складової продовольчої безпеки, а саме гарантування безпечності харчових продуктів, передусім на спеціалізований контролюючий орган. В Україні формування інституційно-функціональної системи такого контролю відбувалося зі зміною моделей, органів та повноважень. На сучасному етапі найбільш

оптимальною вважається діяльність Держпродспоживслужби як єдиного органу, що контролює безпеку всього агропродовольчого ланцюга.

2.3. Державні підприємства, установи та організації у сфері публічного управління продовольчою безпекою

Продовольча безпека є настільки багатогранною та комплексною категорією, що для досягнення та підтримання такого стану важливого значення набуває виважена інституційна система. У попередніх підрозділах ми зосередили свою увагу на дослідженні державних органів управління та контролю, виявили їхні особливості, проблеми функціонування, специфіку управлінського впливу на відносини продовольчої безпеки. Однак для ефективного досягнення та стабільного підтримання продовольчої безпеки в державі особливого значення набувають деякі допоміжні суб'єкти, а саме: підприємства, установи та організації державної форми власності. Такі особи займають проміжне становище між державними органами та приватним суб'єктами. Характерною рисою таких суб'єктів здебільшого є часткове виконання публічних функцій, тобто органи держави за допомогою таких підпорядкованих підприємств, установ та організацій виконують окремі власні завдання.

Для аграрної сфери указане умовне делегування функцій та завдань традиційно є досить поширеним. Саме тому виникає потреба окремо проаналізувати управлінське значення державних підприємств, установ та організацій в інституційній системі публічного управління продовольчою безпекою.

Щоб краще зрозуміти, які ж завдання виконують такі суб'єкти, можна виокремити кілька основних груп таких функцій, що є характерними для вітчизняного управлінсько-правового досвіду.

Закупівля сільськогосподарської продукції у виробників. Надання сільськогосподарським товаровиробникам можливості гарантованого збуту, виплата авансу на момент початку посівної кампанії – ці важливі елементи

зробили відповідний вектор публічного управління дуже затребуваним та важливим в структурі вітчизняного агробізнесу. Здійснювалася така закупівля різними юридичними способами, найбільш поширеними з яких є договір контрактації та форвардний контракт. При цьому, як зазначає Х. А. Григор'єва, законодавчі приписи, що регулюють контрактацію, застосовуються для регулювання відносин щодо державних форвардних закупівель зерна, які проводяться ПАТ «Аграрний фонд» [22].

Необхідність надання державної підтримки сільськогосподарським товаровиробникам у даному випадку вирішується за допомогою організації стабільного збуту та надання коштів, які аграрії можуть витратити на здійснення посівної. Цей процес не виконується безпосередньо державними органами – він покладається на державні підприємства, які ведуть комерційну діяльність, однак паралельно виконуючи протекційні функції. Це спрощує доступ до фінансування, а значить може кваліфікуватися як державна підтримка. Таким чином, «основна відмінність форвардної операції від банківських кредитів – ПАТ «Аграрний фонд» не потребує додаткової застави. Заставою є зерно майбутнього врожаю, щодо якого укладається договір» [3].

З іншого боку, держава таким чином задовольняє вимоги продовольчої безпеки, адже формує таким чином партії продовольства, що належить до державної форми власності.

Організація державних заставних закупівель з метою кредитної підтримки. Такий механізм врегульовувався на рівні Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України». Відповідно до його положень виробник мав можливість здати своє зібране зерно на зберігання під заставу Аграрному фонду (державній юридичній особі) та одержати бюджетну позику у розмірі до 80% вартості зерна, порахованого за мінімальною інтервенційною ціною. Повернення у встановлений строк позики дозволяло виробнику розпоряджатися зерном, реалізувавши його за привабливими цінами. Плата за користування бюджетною позикою мала бути вдвічі меншою за кредитні кошти комерційних банків – це було важливою агропротекційною складовою механізму

державних заставних закупівель зерна [23]. Постійно змінювався суб'єкт, який від імені держави здійснював заставну закупівлю зерна: ним виступали і Державна акціонерна компанія «Хліб України», і виконавці заставних закупівель зерна, що визначалися на конкурсних засадах тендерними комітетами обласних державних адміністрацій, і Державний агент із забезпечення заставних закупок зерна, і Аграрний фонд. Незважаючи на напівкомерційну основу такого механізму, який мав би бути вигідним усім сторонам, задіяним у ньому, у нього був суттєвий недолік. Справа у тому, що умовою здійснення заставної закупівлі зерна була наявність відповідних коштів у Державному бюджеті, що фактично позбавляло ефективності механізми заставних закупівель зерна внаслідок недостатності таких коштів або їх відсутності взагалі [139]. З 2020 року цей механізм був видалений із Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України».

Здійснення цінового регулювання на аграрному ринку. Тривалий час вітчизняне законодавство містило правові механізми, спрямовані на економіко-правовий вплив на ціни на певну сільськогосподарську продукцію з боку держави в особі її спеціалізованої установи. Такий механізм передбачав втручання в аграрний ринок відповідної установи (ДСБУ «Аграрний фонд») для плавної дії на ціни у випадках їх підвищення чи пониження більше, ніж мало би задовольняти публічні та приватні інтереси.

Для організації виконання таких завдань, що покладалися на державні підприємства, установи та організації, утворювалися спеціальні суб'єкти. Нижче ми розглянемо найбільш впливові.

Державна продовольчо-зернова корпорація України (ПАТ «ДПЗКУ») реалізує державну політику щодо підвищення конкурентоспроможності України на світовому ринку зерна шляхом гарантування взятих на себе зобов'язань, забезпечення високого попиту на українську аграрну продукцію за рахунок розширення ринків збуту й ефективної логістичної інфраструктури [138]. Основними завданнями корпорації є: реалізація міждержавних і міжурядових угод з постачання сільськогосподарської продукції; приймання, зберігання,

обробка та відвантаження зерна; виробництво борошно-круп'яної і кормової продукції; транспортування та портова перевалка зерна й олійних культур; закупівля та експорт зерна і продуктів його переробки [4, с. 240].

Аграрний фонд є суб'єктом зі складною юридичною та управлінською долею. У 2005 році на виконання положень Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» постановою Кабінету Міністрів України від 6 липня 2005 року № 543 було утворено державну спеціалізовану бюджетну установу – Аграрний фонд [73]. На нього покладалася низка важливих функцій, серед яких усі три групи завдань, які ми проаналізували вище (закупівля продукції, кредитна підтримка, цінове регулювання). Однак виконання цих функцій було диспропорційним: фонд зосередився на форвардних закупівлях, але практично не виконував державні заставні закупівлі та взагалі ігнорував цінове регулювання.

З метою перезавантаження інституційної системи у 2013 році було утворено новий суб'єкт – ПАТ «Аграрний фонд» [110], який функціонував паралельно із ДСБУ «Аграрний фонд», але на зовсім інших правових засадах. Від ДСБУ «Аграрний фонд» до новоутвореного ПАТ «Аграрний фонд» перейшли функції по проведенню форвардних закупівель сільськогосподарської продукції. При цьому управління корпоративними правами ПАТ «Аграрний фонд» здійснює Мінагрополітики. Зазначений суб'єкт господарювання є провідним оператором аграрного сектору України та не має жодного відношення до здійснення державних аграрних інтервенцій на організованому аграрному ринку [17].

Новий етап цієї інституційної епопеї розпочато восени 2022 року, коли АТ «Аграрний фонд» разом з іншими компаніями було передано в управління Фонду державного майна України. Саме останній вирішить, чи підлягатиме АТ «Аграрний фонд» подальшій приватизації, ліквідації або ж залишиться в управлінні держави [24]. Ця ситуація є досить складною та неоднозначною. Так, викликає сумніви розтиражоване політичне прагнення зменшити державне втручання в економічні процеси, що нібито відповідає сучасним уявленням про роль держави як публічного адміністратора. Віднесення кількох десятків

великих державних підприємств до переліку таких, які можуть бути приватизовані (серед них потужні аграрні гіганти: АТ «Державна акціонерна компанія «Хліб України», ДП «Укрспирт», АТ «Аграрний фонд» тощо) [131], на нашу думку, недостатнім чином обґрунтоване.

Якщо проаналізувати економічну літературу, то можна простежити неоднорідні висновки щодо фінансової стійкості та життєздатності державних аграрних підприємств. Наприклад, Ю. В. Єльнікова дійшла висновків про те, що ПАТ «Аграрний фонд» демонструє позитивний фінансовий результат, додатний рух грошових коштів від операційної діяльності, зростання рентабельності активів та коефіцієнту їх оборотності, а також відсутність додаткових емісій акцій. При цьому до абсолютно нестійких компаній дослідниця відносить ПАТ «Державна продовольчо-зернова корпорація України», показники якої досить низькі та невтішні [34].

Указані висновки додатково підтверджують думку про те, що прийняті рішення відносно приватизації державних аграрних гігантів, є недостатньо продуманими. «Наша держава, яка зіткнулася з необхідністю вести воєнні дії, перебуває в стані постійної загрози національній безпеці. У зв'язку з цим саме на державу лягає відповідальність за вирішення низки важливих питань, серед яких недопущення подальшого спаду сільськогосподарського виробництва та збереження продовольчої безпеки населення. Саме тому не лише з теоретичної, але й з практичної точки зору важливо окреслити розуміння ідеї публічного адміністрування у сфері агробізнесу таким чином, щоб не виправдовувати нею зайву лібералізацію економіки в умовах війни» [131].

Таким чином, на основі проведеного аналізу нормотворчих та організаційно-правових тенденцій, які відбуваються протягом останнього десятиріччя, можна зробити висновок про те, що позбавлення аграрної галузі спеціалізованих протекційних інституцій (ДСБУ «Аграрний фонд», АТ «Аграрний фонд») є послідовним процесом, що представляє собою стратегічну загрозу для вітчизняного сільського господарства, особливо у контексті посилення кризових явищ внаслідок ведення воєнних дій. Найбільш доцільним є змістовний перегляд

та удосконалення вітчизняного агропротекційного законодавства з урахуванням сучасних обставин та можливостей, а також власного інституційно-управлінського досвіду [24].

При цьому важливо пам'ятати про те, що продовольча безпека складається з багатьох елементів та формується зусиллями багатьох суб'єктів, які можуть представляти різні форми власності. Ми погоджуємося з висловленими у літературі думками про важливість використання всього потенціалу державного сектору економіки для забезпечення та гарантування продовольчої безпеки. Відсутність результатів, недостатня ефективність, корупційні та інші скандали – це не підстави для принципової відмови від використання державних підприємств, установ та організацій з метою забезпечення того чи іншого механізму продовольчої безпеки. Скоріше, це фактор необхідності перегляду такого механізму та його вдосконалення.

2.4. Державний продовольчий резерв як гарантія продовольчої безпеки

Світовий досвід багатьох століть доводить одну незаперечну істину: кожна держава, яка прагне досягти національної безпеки, повинна передусім створити необхідні матеріальні резерви на випадок настання несприятливих обставин. Такі резерви мають включати достатні обсяги тих продуктів, яких гостро потребують люди та критично важливі об'єкти інфраструктури. Звичайно, для забезпечення населення біологічно необхідними засобами для існування – їжею – стратегічно важливим є формування надійного державного продовольчого резерву.

Україна має власну законодавчу основу організації публічного управління матеріальними резервами. Зокрема, ці відносини регулюються законами України «Про державний матеріальний резерв» [84], «Про державну підтримку сільського господарства України» [86], «Про публічні закупівлі» [102] тощо; постановами Кабінету Міністрів України «Про Порядок відшкодування підприємствам, установам та організаціям витрат, пов'язаних з відповідальним

зберіганням матеріальних цінностей державного резерву» від 12 квітня 2002 р. № 532 [100] тощо; наказами Міністерства економічного розвитку і торгівлі «Про затвердження Порядку розробки номенклатури матеріальних цінностей державного резерву і норм їх накопичення, у тому числі незнижуваного запасу» від 28.12.2018 року № 2003 [92] тощо.

Наразі державний продовольчий резерв є складовою частиною державного матеріального резерву. При цьому його визначення у законодавстві відсутнє, і його формує лише доктрина. Державний продовольчий резерв покликаний виконувати одночасно декілька функцій, з яких найголовніші – забезпечувальна та регулятивна [72, с. 266].

З 1992 року Кабінет Міністрів України здійснює управління державним резервом через Держкомрезерв України, який центральним органом виконавчої влади був фактично зареєстрований в грудні 2001 року. Відповідно до Указу Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 «Про організацію системи центральних органів виконавчої влади» Державний комітет України з державного матеріального резерву реорганізовано в Державне агентство резерву України. Держрезерв здійснює свою діяльність відповідно до Положення про Державне агентство резерву України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 08.10.2014 року № 517 [44].

Протягом усього періоду незалежності України увага наукової спільноти, громадськості та експертів була прикута до проблем формування та використання продовольчого резерву країни. Недостатність спеціалізованого правового регулювання відносин створення продовольчих резервів та засилля загальної нормативної регламентації цих відносин викликала багато зауважень. Вони здебільшого ґрунтувалися на тому, що продовольство є особливою складовою стратегічних резервів будь-якої країни, а значить мають бути розроблені спеціальні вимоги до таких запасів з огляду на їхню об'єктивну специфіку. Зокрема, неодноразово висувалися пропозиції щодо прийняття Закону України «Про державний продовольчий резерв України» [122].

При цьому можна відстежити існування певного періоду часу, коли була спроба заміщувати державний продовольчий резерв іншим поняттям із аграрного законодавства – державним інтервенційним фондом.

Так, постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2009 року №847 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» [81] у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення механізмів державного регулювання ринку сільськогосподарської продукції» від 4 червня 2009 року [76] у низці нормативно-правових актах поняття «продовольчий резерв» і «державний резерв» були замінені відповідно поняттями «інтервенційний фонд» і «державний інтервенційний фонд». На цій підставі можна було припустити, що такі поняття є синонімічними. При цьому в Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України» з'явилося визначення Державного інтервенційного фонду як такого, що формується Аграрним фондом з метою забезпечення цінової стабільності. Аналізуючи визначення понять «державний резерв» і «державний інтервенційний фонд», учені дійшли висновків про їх нетотожність. Аргументація такого висновку може бути представлена схематично такими доводами: а) різні сфери управління (управління державним продовольчим резервом здійснює Державне агентство резерву України, а інтервенційний фонд мав би формуватися Аграрним фондом); б) у цих сукупностей продовольчих запасів різні призначення (державний резерв призначається для «забезпечення потреб України в особливий період; надання державної підтримки окремим галузям народного господарства, підприємствам, установам і організаціям з метою стабілізації економіки у разі тимчасових порушень термінів постачання важливих видів сировини і паливно-енергетичних ресурсів, продовольства, виникнення диспропорції між попитом і пропонуванням на внутрішньому ринку та участь у виконанні міждержавних договорів; подання гуманітарної допомоги; забезпечення першочергових робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій» [84]; призначення державного інтервенційного фонду полягало лише у здійсненні товарних і

фінансових аграрних інтервенцій з метою забезпечення цінової стабільності); в) різне наповнення цих резервних фондів (державний резерв містить тільки ті продовольчі товари, які необхідні людині в умовах надзвичайних ситуацій; інтервенційний фонд формувався виключно за рахунок об'єктів державного цінового регулювання) [123].

У зв'язку з цим, спроба нормотворця «схрестити» аналізовані поняття була невдалою. Вживання поняття «державний інтервенційний фонд» замість поняття «державний резерв» не є правильним, адже поняття «державний резерв» є ширшим, ніж поняття «державний інтервенційний фонд» [50].

Для України питання наявності продовольчих резервів надзвичайно актуалізувалося протягом 2022-2023 років з огляду на ведення воєнних дій на території держави. Як зазначається в літературі, «основним інструментом внутрішньої продовольчої безпеки є централізована державна система накопичення життєво важливих ресурсів, які мають використовуватись у екстрених ситуаціях, яка очолюється Державним агентством резерву України. Законом України «Про державний матеріальний резерв» до завдань цього органу віднесено функцію створення запасів сировинних, матеріально-технічних і продовольчих ресурсів для забезпечення стратегічних потреб держави.

Події буремного 2022 року продемонстрували, що ця система Держрезерву не змогла забезпечити продовольчу безпеку, і виникла потреба в залученні міжнародних благодійних організацій, волонтерів та бізнес-структур [53].

Взагалі, система державного продовольчого резерву має багато дорікань, а воєнна ситуація оголила безліч проблем у цій сфері. Найбільш гострими можна вказати такі: а) за законодавчими вимогами резерви освіжуються після закінчення терміну зберігання, що відбувається за рахунок бюджетних коштів [56]; б) підприємства Держрезерву та їх обладнання часто застарілі, зношені, неконкурентні [125]; в) неналежне збереження та неефективне управління продовольчими запасами, що призводить до прострочення строку придатності продукції. Це призводить до того, що продати цю продукцію неможливо, а потрібно виділяти гроші на її утилізацію [109].

Слід відзначити, що в Україні вже здійснювалися спроби реформувати існуючу систему державного резерву. Так, наприклад, у липні 2015 року було створено робочу групу з формування холдингу із зберігання зерна, який мав об'єднати елеватори та хлібокомбінати для зберігання зерна і створення можливостей для його швидкої переробки. Крім цього, із врахуванням зарубіжного досвіду планувалося створити трирівневу систему державного резерву, яка складалася б: на першому рівні – координатор, аналітичний центр – Державний резерв, який буде визначати, які продукти потрібні та їх призначення; на другому – міністерства-розпорядники; на третьому рівні – державні та приватні підприємства-зберігачі. Цікаво, що було передбачено можливість приймати участь в процесі утворення та використання продовольчих запасів органи місцевого самоврядування [125]. Однак ці початкові кроки щодо запуску повноцінного реформування так і не були розвинені далі.

У зв'язку з накопиченням цих та інших проблем, а також з огляду на об'єктивну ситуацію в країні, яка вимагає активної участі держави для формування дійсно надійного продовольчого резерву, відбуваються реформаційні процеси у цій сфері публічного управління. Зокрема, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2022 року № 771-р була схвалена Стратегія реформування системи державного матеріального резерву на період до 2025 року. Через кілька місяців розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2022 р. № 1126-р було затверджено План заходів з реалізації цієї Стратегії [89]. Цими програмними документами передбачається ліквідація існуючого спеціального органу – Держрезерву – та створення нового його аналогу.

При цьому було прийнято Закон України «Про державні резерви» від 09.08.2023 року [85], яким передбачається побудова оновленої системи публічного управління продовольчими резервами в державі. Необхідність його прийняття обговорювалася та дискутувалася протягом багатьох років [43].

Основні принципи, закладені до нового законодавства про державні резерви, яке вступило в силу з грудня 2023 року, є досить прогресивними. Значна частина

запозичена з іноземного правового досвіду. Серед усіх нововведень цієї системи варто зупинитися на тих, які найбільше стосуються саме продовольства:

- *оновлена номенклатура продовольчих продуктів, як «забезпечуватиме можливість швидкого реагування держави у кризових ситуаціях і відповідатиме потребам населення і національної економіки».* Наприклад, відносно наповнення продовольчого кошику передбачається закладати до резервів білкові та супові суміші, замінники материнського молока, капсульовані харчові жири, БАДи, сублімовані овочі та фрукти, продукти тривалого зберігання, таблетки для очищення води [109];

- *зберігання на основі договорів із відповідальними зберігачами та резервантами.* Наразі «до сфери управління Держрезерву належить 13 організацій, 1 установа та 22 державних підприємства, 7 суб'єктів господарювання, що надають послуги складського зберігання, 9 підприємств, що займаються зберіганням та переробкою зерна, 5 комбінатів, що надають послуги з приймання, зберігання та відпуску нафтопродуктів, та 1 науково-дослідний інститут» [109]. Планується провести аналіз стану цих суб'єктів, за результатами якого частину приватизувати, а залишок – передати в управління новому органу, що буде уповноважений регулювати відносини щодо державних резервів. При цьому планується використовувати принципово новий підхід, а саме: максимально залучати приватний сектор до організації формування та зберігання продовольчих резервів. Застосовуються механізми залучення приватних партнерів, які на умовах договорів будуть резервувати та/або зберігати продовольчі продукти, закладені до державного резерву.

Такі способи організації системи державного продовольчого резерву апробовані у деяких інших країнах. Наприклад, у Польщі орган Державного резерву розробляє номенклатурний перелік та обсяги продовольчих запасів та укладає договори на освіження та забезпечення належного зберігання цих запасів. Польський відповідальний орган лише координує та контролює, а усі безпосередні процеси виконуються приватним сектором [43];

- *впровадження можливості фізичного зберігання продовольства за межами території України.* Слід визнати, що в такому випадку розмивається саме поняття національної безпеки, адже її матеріальний фундамент може бути винесений за межі її суверенної території;
- *створення Єдиного реєстру державних резервів з метою відстежування фізичної наявності та обігу продовольчих запасів, якісного управління ними;*
- *використання електронних торгів за необхідності проведення операцій із продовольством, закладеним до державного резерву;*
- *моніторинг за строками зберігання продовольчих продуктів.* Наприклад, у Польщі діє «принцип 50% – у законі прописано, що після закінчення половини гарантованого часу зберігання матеріальні цінності в обов'язковому порядку освіжують». Подібне правило з'являється і у вітчизняному законодавстві, адже воно сприятиме належному збереженню продовольства та уникненню зайвих втрат.

Важливо, що новітнє законодавство, реформуючи систему державних резервів, оминає питання про залучення регіональних органів місцевого самоврядування. Натомість учені висловлюють думки про доцільність такого додаткового вектору розвитку цих відносин. Так, обґрунтовується можливість «передання цього питання у відповідальність органів місцевого самоврядування. Вони мають сформулювати власні продуктові резерви та слідкувати за їх збереженням. Це підвищить не тільки відповідальність, а й суб'єктність громад» [53].

Проведений у підрозділі аналіз продемонстрував кілька важливих моментів. По-перше, наявність глибоких системних проблем у сфері формування та використання державних продовольчих резервів. По-друге, активне реформування цієї сфери, яке виражається у прийнятті програмних та регуляторних документів. По-третє, широке запозичення іноземного досвіду публічного управління відносинами продовольчого резерву. По-четверте, закладення до законодавства деяких неоднозначних механізмів, які викликають

питання та вимагають додаткового обґрунтування щодо доцільності їх запровадження. Йдеться, зокрема, про залучення нерезидентів до формування та зберігання продовольчого резерву та можливість зберігання таких продовольчих запасів поза межами України на території інших країн.

2.5. Управління відносинами щодо економічної доступності продовольства

У попередньому підрозділі нами було вивчено проблематику забезпечення фізичної наявності достатнього обсягу продовольства для усіх верств населення. Однак, окрім цього «фізичного» показника надзвичайно важливим є питання економічної або фінансової доступності їжі. Тобто збереження такого рівня цін на продовольство, що робить його доступним для населення та не штовхає суспільство у прірву бідності.

Узагалі, бідність також є комплексною та неоднозначною категорією, яку важко вирахувати один раз для усіх можливих видів суспільства. Виходячи з сучасних найбільш поширених методологічних підходів, поняття бідності ґрунтується на понятті віднайденого мінімально необхідного рівня доходів. Однак при цьому у межах предмету нашого дослідження принципово важливим є той факт, що продовольча складова обов'язкового кошику споживача є базовою його частиною. При цьому, чим менший дохід сім'ї, тим більша частина цього доходу витрачається саме на продовольство, тобто відбувається процес «проїдання» сімейного бюджету у кращому випадку, на рівні харчування, що відповідає фізіологічним потребам в основних речовинах та енергії [134]. Як зазначається в літературі, «економічна доступність продуктів визначається як частка сукупних витрат на харчування у загальному підсумку сукупних витрат домогосподарств. Цей показник не має перевищувати 60%» [117].

Узагалі, у цій сфері фіксується ціла низка складних та взаємопов'язаних проблем. Можливо, у певних випадках більш, ніж щодо забезпечення достатності продовольства. Як зазначають вітчизняні учені, в Україні «рівень

заробітної плати суттєво різняться від європейських країн і не встигає за ростом цін на продовольство в нашій країні, тому потрібно наголошувати не на фізичній доступності продуктів харчування, а більш на економічній» [6]. Такі твердження мають під собою цілком обчислювані дані. Так, за першим показником «Економічна доступність продовольства» (або цінова чи фінансова доступність) Україна займає 65 місце в світі та 26 місце серед країн Європи. Порівняно з 2021 р. можна спостерігати погіршення показника за рахунок таких індикаторів як зміна середніх витрат на їжу та державних програм забезпечення продовольчої безпеки. Проте, найбільш значною перевагою, і взагалі одним з найпотужніших показників продовольчої безпеки в рамках цього показника, можна вважати невелике покращення індикатора частки населення, яка перебуває за глобальною межею бідності [63].

Аналіз фахової літератури та цікавих емпіричних даних дозволяє зробити висновки про те, що у питанні формування економічної доступності продовольства існують багато груп проблем, але їх можна узагальнити до однієї центральної: через зниження фінансової доступності продовольства виникають негативні суспільні, біологічні та демографічні явища:

а) *незбалансованість раціону*. Наприклад, наявні низькі показники споживання продукції тваринництва. Існують припущення, що причина в тому, що суттєва частка населення не може собі дозволити свіжі фрукти та овочі взимку, а м'ясо – круглий рік, через недостатність доходів [6]. При цьому у харчуванні переважають борошномельні та крохмальні вироби, значно перевищуються норми вживання олії. Найбільше населення України недоїдає фруктів та ягід, фактичне споживання яких складає половину від раціональної норми [42];

б) *підвищення рівня захворюваності* в суспільстві через зниження в цілому імунітету та насичення організму необхідними речовинами;

в) *зниження генетичного здорового потенціалу* нації через тривалий негативний вплив на фізіологічний стан її представників;

г) посилення стратифікації суспільства, тобто збільшення соціальної прірви, зростання кількості людей, що не входять до соціально стабільних та заможних верств населення.

Вирішення окресленої проблематики є надзвичайно актуальним напрямом публічного управління продовольчою безпекою. Для України аналізовані питання є більш ніж гострими. Навіть до війни стрімкі темпи зростання цін на продовольчі товари робило цю складову вітчизняної продовольчої безпеки дуже вразливою. Досить яскраво це проявляється у статистичному порівняльному аспекті. Зокрема, за період з 1997 по 2016 роки середньорічне зростання цін на продовольчі товари в ЄС не перевищувало 2%, натомість в Україні дорівнювало +13,2%. У результаті за даний період продовольчі ціни в ЄС зросли на 45%, в Україні – в 11,8 раза [58]. Як помітно з приведених показників, порівняння є абсолютно вражаючим та демонструє усю критичність ситуації із економічною доступністю продовольства в нашій державі. Досягнення продовольчої безпеки за таких екстремальних умов є одним із перших завдань вітчизняного публічного управління.

Дослідження матеріалів накопиченої вітчизняної практики боротьби за фінансову доступність необхідних продовольчих товарів, а також аналіз світового досвіду організації управління такими процесами дають змогу зробити висновок про те, що існують два головних способи формування економічної доступності продовольства: вплив на ціни та вплив на купівельну спроможність. Тобто тут можна виокремити два взаємопов'язані, але принципово різні шляхи публічно-управлінського втручання: або держава знижує (контролює, фіксує, утримує) ціни на їжу, або, не чіпаючи ціни, фокусується на стимулюванні та підтримці попиту [27]. Варто розглянути ці способи більш детально та уважно їх проаналізувати.

Державне регулювання цін на продовольство. Цей спосіб полягає у державному цілеспрямованому втручанні в процес ціноутворення. При цьому метод такого втручання може бути різним.

Розрізняють адміністративні та економічні методи впливу. Адміністративні методи проявляються у встановленні цінових максимумів, мінімумів, цінових діапазонів, тобто певних обмежень чи фіксованих рівнів, які не можна порушувати. Багато країн світу активно використовують ті чи інші елементи таких адміністративних механізмів. Здебільшого, «для стимулювання розширення сільськогосподарського виробництва використовують систему регульованих цін (цілових, заставних, закупівельних і захисних) [71].

Хоча цінове регулювання є досить чутливим процесом, «хірургічним втручанням» у вільні ринкові відносини, воно часто є економічно та соціально необхідним. Прикладом може бути досвід ЄС, в якому «ціни фіксуються в євро за такими критеріями: а) цілові (рекомендовані) ціни; б) мінімальні імпорتنі (порогові) ціни, серед яких виділяють граничні, довідкові, шлюзові; в) мінімальні (інтервенційні) ціни» [133].

Пряме втручання держави в ринок та жорстке цінове регулювання без видимих причин може бути досить травматичним і не вітається за умови відсутності обставин, які би виправдовували такий метод впливу (наприклад, воєнні дії, продовольчі кризи та реальні загрози продовольчій безпеці тощо).

Керуючись цією методологічною настановою, нормотворець відмовився від окремих існуючих адміністративних цінових регуляторних механізмів. Так, з 7 червня 2017 року набрала чинності постанова уряду «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» [82], якою скасовано державне регулювання цін на продовольчі товари та послуги на ринках. Зокрема, з 1 липня 2017 року скасовується державне регулювання цін на продовольчі товари та послуги в частині встановлення: а) торговельних надбавок не вище 15% до оптової ціни виробника (митної вартості) на 15 груп товарів (зокрема, борошно, хліб, макаронні вироби, тощо); б) декларування зміни оптово-відпускних цін на 13 груп товарів; граничних рівнів рентабельності виробництва борошна та хліба соціальних сортів; в) граничних рівнів рентабельності та торговельних надбавок на дитяче харчування; г) граничних рівнів рентабельності пакування (фасування) продовольчих товарів, щодо яких

запроваджено державне регулювання цін, без урахування вартості сировини не вище ніж 10%; д) державного регулювання цін на послуги на ринках з продажу продовольчих та непродовольчих товарів [47].

Слід окремо наголосити, що указане рішення було ухвалене після проведення пілотного проєкту (на основі постанови Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. №656), за яким було проведено обмежену спробу призупинення державного цінового регулювання. Результати такого пілотного проєкту було визнано такими, що підтвердили низький реальний вплив на ринкові цінові відносини відповідного державного регулювання та можливість його безболісної відміни [128].

Економічний спосіб управлінського впливу на ціни може бути виражений у різних конкретних механізмах, однак вони здебільшого об'єднані тим, що держава впливає на ціни ринковими методами, тобто використовує ринкові закони для досягнення поставлених перед нею цілей.

Класичним прикладом такого економіко-правового механізму може бути існуючий в українському законодавстві протягом багатьох років інститут державних аграрних інтервенцій. Його сутність та деталі були закріплені у Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України». З цією метою Аграрний фонд утворював державний інтервенційний фонд – певні запаси продукції встановленого переліку. Саме на такі об'єкти цінового регулювання розповсюджувався інтервенційний механізм. Для уникнення нестабільності на аграрних і продовольчих ринках і встановлення надмірно високих та низьких цін мали проводитися товарні та фінансові інтервенції в обсягах, що дозволяли б зафіксувати ціну рівноваги на аграрну продукцію на рівні, між мінімальною та максимальною закупівельними цінами. Перевищення ціни на 5-20% ставало підставою для здійснення товарної інтервенції (товарного вторгнення на ринок) у розмірі, який був достатнім для повернення до ціни рівноваги. Натомість при зниженні ринкової кон'юнктури ПАТ «Аграрний фонд» мав проводити фінансову інтервенцію, закуповуючи аграрну продукцію за умови падіння ціни нижче за встановлені межі. Обидва види інтервенційних

цін встановлювалися єдиними для всієї території України і не змінювалися протягом періоду державного регулювання [57].

Незважаючи на свою ринкову налаштованість, існування спеціального уповноваженого суб'єкта (Аграрного фонду) інтервенційний механізм в Україні так і не запрацював належним чином. На думку Х. А. Григор'євої, це є досить закономірним, оскільки головним ключем до ефективності даного інтервенційного механізму мав би стати організований аграрний ринок – аграрна біржа. За задумом нормотворця, саме через біржу мають проходити основні потоки сільськогосподарської продукції та встановлюватися на неї ціна. Саме тому за таких умов і вплив шляхом інтервенцій був би цілком доцільним та головне дієвим. Однак аграрні біржові відносини так і не розвинулися належним чином [35]. У нашій державі через біржі реалізується лише смішні 0,1% від загальної кількості проданої продукції [45, с. 155]. Звичайно, за таких обставин «заточений» під біржову діяльність інтервенційний механізм не здатен був проявити себе та свій потенціал [25].

Так і не давши змогу інтервенційному механізму проявити себе на практиці, законодавець вирішив просто відмовитися від нього, цим самим позбавивши організаційно-правову систему продовольчої безпеки її важливої складової. Так, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції» від 05.11.2020 року [77] було видалено із Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» усі згадки про державні аграрні інтервенції.

Аналізуючи апробовані державою підходи до управління цінами на продовольство, можна помітити, що за період незалежності було використано багато різних варіантів: від повної відмови від управління цими відносинами до поглибленого управлінського впливу на продовольчий ринок.

Воєнні обставини змусили державу відмовитися від домінуючого підходу, який полягав у самоусуненні публічних інституцій від контролю цін. Необхідність відстежувати та регулювати показники продовольчої безпеки в

складних воєнних умовах змусила уряд прийняти низку нормативних актів, спрямованих на обмежене регулювання цін на окремі харчові продукти.

Цілком слушно в літературі зазначається, що загальна тенденція управління відносинами щодо встановлення цін на продовольство добре ілюструється еволюційними змінами в інституційно-функціональній системі. Так, із набуттям незалежності було утворено самостійний контролюючий орган у сфері державного нагляду за цінами та ціноутворенням. Потім дана інституція була поглинута економічним відомством, що в цілому послабило функціонал. Згодом у 2014 році спеціальну інспекцію по контролю за цінами було ліквідовано. Окремі її функції було покладено на Держпродспоживслужбу. Однак це відомство виконує широке коло повноважень, серед яких фінансові не є основними. У період воєнного стану було внесено деякі тимчасові зміни до законодавства, якими розширено інституційну складову цих управлінських відносин шляхом залучення податкових органів до здійснення перевірок суб'єктів господарювання на предмет дотримання законодавчих вимог щодо цін на продовольство.

Підтримка попиту на продовольство. Цей вектор розвитку публічного управління має на відміну від попереднього (економічного) більш яскраво виражений соціальний характер, адже спрямований на людей. Зазвичай, підтримка аграрної сфери здійснюється через підтримку виробників. Однак для України, в якій фіксується «ненасиченість фізіологічних норм споживання певних груп продовольства, особливо тваринного походження для більшості населення, дуже значною є частка витрат на харчування у бюджеті домогосподарства, тому важливим стає дослідження ефективності показників підтримки споживачів (CSE)» [48].

Можна вказати на існування великої кількості потенційних варіантів організації підтримки попиту. З метою ефективного управління попитом необхідно впливати на доходи, насамперед, малозабезпечених груп населення з низьким рівнем насиченості потреб у харчових продуктах. Серед ефективних заходів такого управління у літературі виділяються такі:

- *цільове фінансування попиту на продовольство малозабезпечених верств населення*: підвищення доходів за умов, що ця частина доходів обов'язково буде використана на придбання харчових продуктів тільки вітчизняного виробництва (як приклад, використання програми продовольчих талонів). Таке цільове спрямування доходів на розширення попиту на агропродовольчому ринку буде сприяти підтримці не тільки споживачів, але і вітчизняних виробників продовольства;

- *розширення попиту на продовольство за рахунок програм* шкільних обідів, продовольчої допомоги для матерів-годувальниць та малолітніх дітей, поставок вітчизняного продовольства в дитячі садки, будинки ветеранів, лікувальні установи, збройні сили, інші установи;

- *регулювання прибуткового податку*: звільнення від прибуткового податку найбільш вразливих верств населення, застосування диференційованої шкали оподаткування [48];

- *дотування придбання окремих продуктів харчування*, наприклад, хліба. Як розмірковують вчені, уряд має затвердити механізми регулювання ринку хліба, а також сформувати оптимальні ціни на цей продукт. Можливо, введення фіксованої ціни на соціально значущі, масові сорти хліба, а також дотування малозабезпечених верств населення. Так, повна лібералізація ринку хліба і вільне ціноутворення на цю продукцію “можуть спровокувати зростання цін в економіці в цілому і поставити під загрозу соціальний захист населення” [48]. Часто пропонується організувати таку підтримку шляхом розробки і забезпечення фінансування механізму адресних субсидій для малозабезпечених верств населення України [71].

У цілому слід погодитися із ученими, які переконані у необхідності активно застосовувати заходи підтримки попиту. Як пише Г. О. Кундєєва, «необхідно терміново вживати заходів не тільки і не стільки зі стимулювання зростання виробництва, скільки по підвищенню попиту на агропродовольчому ринку. В нагоді може стати управлінський досвід США, коли єдиний орган державної влади координує і попит, і регулювання виробництва продовольства» [48].

Ми цілком підтримуємо запропонований комплексний підхід, коли публічне управління гармонійно поєднує виважене цінове регулювання та підтримку попиту. У даному випадку окреслюється системний підхід, що передбачає виявлення основних пріоритетних цілей аграрної політики та усвідомлення їх тісного взаємозв'язку. Підтримка виробництва має відгукуватися у підтримці попиту, а продовольча безпека має будуватися із використанням холістичного підходу, за якого передусім простежується єдність та взаємовплив складових системи [117].

Таким чином, можна підсумувати, що для України більш характерною проблемою продовольчої безпеки є не стільки фізична недоступність чи нехватка харчових продуктів, скільки їх висока вартість, а значить зниження фінансової доступності. Така ситуація у своєму хронічному вигляді може призвести до багатьох проблем, зокрема, до серйозних демографічних змін. У зв'язку з цим публічне управління має бути зосереджене на двох взаємозалежних та взаємодоповнюючих напрямках: регулюванні цін на продовольство та підтримці споживчого попиту та харчові продукти. На жаль, в Україні обидва напрями гарантування фінансової доступності продовольства є слабо розвиненими, а законодавство поступово вичищається навіть від тих механізмів, які раніше були в ньому передбачені. Такий вектор публічного управління може призвести до загострення відповідних проблем із економічною доступністю збалансованого здорового харчування в Україні.

ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дослідження було виконано поставлені завдання та досягнуто окреслену мету, відповідно до якої виявлено особливості інституційно-управлінського забезпечення продовольчої безпеки в умовах сталого розвитку та сформульовано шляхи удосконалення управління у цій сфері. У зв'язку з цим було обґрунтовано такі висновки:

1. Продовольча безпека входить до системи цілей сталого розвитку як самостійне поняття, а не складова розвитку сільського господарства. Тісний органічний зв'язок цих понять, їхній потужний взаємовплив зумовлює поєднання вказаних важливих категорій у рамках однієї ЦСР 2 «Подолання голоду та розвиток сільського господарства». Такий методологічний підхід у свою чергу пояснює аграрну природу інституційно-управлінського забезпечення цих відносин.

2. Поняття продовольчої безпеки є складним та комплексним, у зв'язку з чим створення єдиного визначення неминуче збіднює його багатогранний зміст. Під час формування поняття продовольчої безпеки було виокремлено та охарактеризовано п'ять особливостей: 1) предметну (залежно від ступеню охоплення відповідних відносин), 2) територіальну (залежно від територіального охоплення), 3) чисельну (можливість піддати вимірюванню та оцінці), 4) антагоністичну (формування поняття через антоніми), 5) «безпекову» (розгляд продовольчої безпеки як видового поняття національної безпеки).

Найбільш вдалим є комплексний підхід до розуміння змісту поняття продовольчої безпеки, який поєднує в собі усі грані аналізованих відносин, які органічно інтегрують виробництво і споживання достатньої кількості безпечного та якісного продовольства, за умови існування в державі організаційних та інституційних умов для підтримання відповідного оптимального рівня забезпечення незалежно від впливу внутрішніх та зовнішніх факторів.

3. Аналіз нормативно-правових засад публічного управління у сфері продовольчої безпеки демонструє досить слабе законодавче забезпечення цих відносин та відсутність спеціального ефективного правового регулювання. При цьому об'єктивна важливість продовольчої безпеки стала очевидною під час впровадження в Україні воєнного стану та знайшла своє безпосереднє відображення в активізації законодавчих кроків у цій сфері протягом 2022 – 2024 років. За цей період було прийнято низку важливих актів різної юридичної сили, які можна класифікувати на кілька груп: 1) нормативно-правові акти, спрямовані на стабілізацію стану продовольчої безпеки; 2) акти, спрямовані на встановлення та розвиток міжнародного співробітництва у сфері продовольчої безпеки; 3) рішення Ради національної безпеки та оборони; 4) нормативні акти, які мають регулятивне перспективне значення.

4. Оскільки поняття продовольчої безпеки перманентно трансформується в контексті подолання нових викликів та досягнення цілей сталого розвитку, то цілком закономірною є й невинна еволюція принципів публічного управління цими відносинами. На нашу думку, до основних принципів публічного управління продовольчою безпекою в Україні слід віднести такі: а) визнання і забезпечення права людини на безпечне і достатнє харчування; б) відповідальність держави за стан продовольчої безпеки країни; в) формування продовольчої незалежності країни; г) попередження замість реанімації; д) урахування воєнних та післявоєнних умов.

5. Інституційна основа публічного управління продовольчою безпекою в розрізі забезпечення аграрного виробництва демонструє високий ступінь нестабільності, що не може позитивно впливати на нормальний розвиток відповідних відносин в Україні. Держава покладає забезпечення складових продовольчої безпеки на цілу систему органів, державних підприємств, установ та організацій, діяльність яких не завжди оптимально узгоджена між собою.

6. Дослідження публічного управління відносинами щодо формування продовольчих резервів продемонструвало кілька важливих аспектів: 1) наявність глибоких системних проблем у цій сфері; 2) активне реформування цих відносин, яке виражається у прийнятті програмних та регуляторних документів; 3) широке запозичення іноземного досвіду публічного управління відносинами продовольчого резерву; 4) закладення до законодавства деяких неоднозначних механізмів, які викликають питання та вимагають додаткового обґрунтування щодо доцільності їх запровадження. Йдеться, зокрема, про залучення нерезидентів до формування та зберігання продовольчого резерву та можливість зберігання таких продовольчих запасів поза межами України на території інших країн.

7. Для України більш характерною проблемою продовольчої безпеки є не стільки фізична недоступність чи нехватка харчових продуктів, скільки їх висока вартість, а значить зниження економічної доступності. Така ситуація у своєму хронічному вигляді може призвести до багатьох проблем, зокрема, до серйозних демографічних змін. У зв'язку з цим публічне управління має бути зосереджене на двох взаємозалежних та взаємодоповнюючих напрямках: регулюванні цін на продовольство та підтримці споживчого попиту та харчові продукти. На жаль, в Україні обидва напрями гарантування фінансової доступності продовольства є слабо розвиненими, а законодавство поступово вичищається навіть від тих механізмів, які раніше були в ньому передбачені. Такий вектор публічного управління може призвести до загострення відповідних проблем із економічною доступністю збалансованого здорового харчування в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Conway G., Barber E. After the Green Revolution. Sustainable Agriculture for Development / G. Conway, E. Barber E. London, 1990. P. 61.
2. FAO (2014). Developing sustainable food value chains – Guiding principles. Rome. URL : <http://www.fao.org/3/a-i3953e.pdf> (дата звернення: 01.11.2024 року)
3. Mykhailova O.S., Papirnyk D.A., Kozyk M.V. Determination of Essence and Practical Mechanism for Conclusion of Forward Agreements (example of PJSC «Agrarian Fund»). *Економіка і регіон*. 2019. № 3 (74). С. 78 – 82.
4. Алексеева Я. В. Продовольча безпека України у режимі вільної торгівлі з ЄС: державний механізм забезпечення прозорості : дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Івано-Франківськ, 2017. 279 с.
5. Алексеева Я. Наукові засади визначення продовольчої безпеки. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 100 – 107.
6. Антощенко В. В. Складові та напрямки управління продовольчою безпекою. *Аграрні інновації*. 2023. № 18. С. 222 – 227.
7. Бабич М. М. Нормативно-правове регулювання права на харчування в Україні. *Вісник аграрної науки Причорномор'я*. 2014. Вип. 3 (79). Т. 1. С. 51 – 60.
8. Багай Н. О. Державне регулювання сільського господарства: окремі питання. *Актуальні правові проблеми земельних, аграрних та екологічних відносин в умовах сучасної земельної реформи*: матер. наук.-практ. конф. (Харків, 22 травня 2020 року). Харків, 2020. С. 20 – 23.
9. Басюркіна Н. Й. Продовольча безпека як системна характеристика функціонування агропромислового сектору економіки. *Економіка харчової промисловості*. 2011. № 2. С. 5 – 10.
10. Батир Ю. Г. Механізми державного управління продовольчою безпекою України. *Перспективи розвитку обліку, контролю та фінансів в умовах інтеграційних і глобалізаційних процесів*: матеріали Міжнар. наук.-

практ. конф. (Харків, 05 листопада 2019 року). У 2 ч. Х.: «Стильна типографія», 2019. Ч. 2. С. 134 – 136.

11. Бидик А. Г. Державна політика харчової безпеки як важливий чинник розвитку вітчизняного агропродовольчого виробництва. Тернопіль: THEU, 2020. URL: <http://dspace.wu-nu.edu.ua/bitstream/316497/39828/1/%E2%84%96%203.%20%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B3D1%80%D0%B0%D1%84%D1%96%D1%8F.pdf>

(дата звернення: 01.11.2024 року)

12. Бондар О. Г. Актуальні проблеми нормативного забезпечення діяльності Держсільгоспінспекції України. *Сучасні науково-практичні проблеми екологічного, земельного та аграрного права*: зб. тез кругл. столу (Харків, 6 грудня 2013 року). Харків: Право, 2013. С. 90 – 93.

13. Бондар О. Г. Роль Держсільгоспінспекції України у розвитку державно-приватного партнерства у сфері АПК. *Актуальні правові проблеми публічно-приватного партнерства у сфері аграрних, земельних, екологічних та космічних відносин*: матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. (Київ, 22 листопада 2013 року). Київ, 2013. С. 56 – 59.

14. Боснюк Ю. П. Правове регулювання застосування фітосанітарних заходів у сільському господарстві України: автореф. дис...канд. юрид. наук: 12.00.06. Одеса, 2023. 19 с.

15. Всесвітня організація охорони здоров'я. Інформаційний бюлетень. 2017. URL: <https://apps.who.int/mediacentre/factsheets/fs399/ru/index.html> (дата звернення: 01.11.2024 року)

16. Гадзало Я. М., Ібатуллін І. І., Лузан Ю. Я. Інституціональне забезпечення функціонування продовольчої системи України в сучасних кризових умовах. *Вісник аграрної науки*. 2022. № 8 (833). С. 5 – 15.

17. Гафурова О. В., Ткаченко Ю. О. Загальна характеристика правовідносин у сфері функціонування ринку зерна. *Право. Людина. Довкілля*. 2019. Вип. 1 (10). С. 53 – 59.

18. Гєєць В.М., Кизим М.О., Клебанова Т.С., Черняк О.І. та ін. Моделювання економічної безпеки: держава, регіон, підприємство: монографія / за ред. В. М. Гейця. Харків: ВД «ІНЖЕК», 2006. 240 с.
19. Гойчук О. І. Продовольча безпека: монографія. Житомир: Полісся, 2004. 348 с.
20. Голікова К. Продовольча безпека держави: сутність, структура та особливості її забезпечення. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2012. № 22. С. 408 – 412.
21. Гохберг Г. О. Механізми управління глобальною продовольчою безпекою. *Вісник Донецького національного університету економіки і торгівлі імені Михайла Туган-Барановського*. 2016. № 2 (63). С. 73 – 80.
22. Григор'єва Х. А. Державна підтримка сільського господарства України: проблеми правового забезпечення: монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 596 с.
23. Григор'єва Х. А. Еволюція правового механізму державних заставних закупівель зерна. *Актуальні проблеми екологічного, земельного та аграрного законодавства в сучасних умовах: матеріали «круг. столу»* (Харків, 1 бер. 2019 року). Харків, 2019. С. 98 – 101.
24. Григор'єва Х. А. Загроза зникнення АТ «Аграрний фонд»: закономірна еволюція чи небезпечна правова тенденція? *Актуальні проблеми земельного, аграрного та екологічного права в умовах сучасних викликів і загроз: матеріали круглого столу* (Харків, 12 травня 2023 року) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків: Право, 2023. С. 46 – 49.
25. Григор'єва Х. А. Концептуальні засади правового регулювання державної підтримки сільського господарства в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.06. Одеса, 2020. 493 с.
26. Григор'єва Х. А. Продовольча безпека в умовах воєнних конфліктів сучасності: досвід іноземних держав. *Продовольча та екологічна безпека у воєнний і післявоєнний часи: правові виклики для України та світу: тези*

доповідей учасників Міжнар. наук.-практ. онлайн/офлайн конф. (м. Київ, 16 вересня 2022 р.). Київ: ФОП Ямчинський О.В. 2022. С. 107 – 109.

27. Григор'єва Х. А. Продовольча безпека України: удосконалення законодавства в умовах воєнних, євроінтеграційних та екологічних викликів: монографія. Луцьк: Вежа-Друк, 2024. 228 с.

28. Григор'єва Х. А. Публічне адміністрування агробізнесу в умовах війни: правовий аналіз протекційності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2023. Вип. 97. С. 53 – 65.

29. Деякі питання Державного департаменту ветеринарної медицини: постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2001 р. № 641. *Офіційний вісник України*. 2001. № 24. Ст. 1074.

30. Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2021 року № 124. *Урядовий кур'єр*. 2021. № 35.

31. Деякі питання забезпечення населення продовольчими товарами в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 року № 328. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 64.

32. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 02 вересня 2019 року № 829. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 167.

33. Дідок Ю. В. Реформування системи державних органів ветеринарної медицини в Україні: соціологічний вимір. *Вісник НАДУ. Серія «Державне управління»*. 2018. № 4. С. 137 – 142.

34. Єльнікова Ю. В. Оцінювання інвестиційної привабливості державних компаній: виклики для прозорості та корпоративної соціальної відповідальності. *Фінансовий простір*. 2020. № 3 (39). С. 120 – 127.

35. Жмуденко В. О., Брунь Є. Біржовий ринок України: сучасний стан і перспективи розвитку. *Зб. наук. праць Уманського нац. ун-ту садівництва*. 2010. Вип. 74. Ч. 2. С. 138 – 144.

36. Залізнюк В. П. Пропозиції щодо реформування державної політики в сфері забезпечення продовольчої безпеки України. *Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (17–18 травня 2019 р.) / за заг. ред. В. П. Садкового. Харків: Вид-во НУЦЗУ, 2019. С. 83 – 85.

37. Зеленська О. О. Система продовольчої безпеки: сутність та ієрархічні рівні. *Вісник ЖДТУ*. 2012. № 1 (59). С. 108 – 112.

38. Іванова Н. Є., Балуєва О. В. Система індикаторів продовольчої безпеки України: огляд та аналіз. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?n=10&y=2013> (дата звернення: 01.11.2024 року)

39. Іртищева І. О. Продовольча безпека – важливий елемент економічної та національної безпеки. *Агросвіт*. 2020. № 22. С. 3 – 8.

40. Карпінська Н. В. Застосування санітарних та фітосанітарних заходів: проблеми правового забезпечення у контексті вимог СОТ та ЄС: монографія. Луцьк: СПД Гадяк Жанна Володимирівна, друкарня «Волиньполіграф», 2021. 532 с.

41. Карпінська Н. В. Концептуально-правові засади застосування санітарних та фітосанітарних заходів у сільському господарстві України в контексті вимог СОТ та ЄС: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.06. Одеса, 2021. 492 с.

42. Кіреєва Е. А., Кубай О. Г., Житник В. М. Сучасний стан та управління продовольчою безпекою України. *Агросвіт*. 2014. № 10. С. 51 – 56.

43. Коваленко С. Державний матеріальний резерв України: проблеми та перспективи функціонування. *Вісник ХНАУ ім. В.В. Докучаєва. Серія „Економічні науки”*. 2016. № 1. С. 100 – 108.

44. Коваленко С. О. Державний резерв як головний компонент системи забезпечення національної безпеки України. *Зовнішня торгівля: право, економіка, фінанси*. 2012. № 3. С. 253 – 260.

45. Кожух М. С. Господарсько-правове забезпечення реалізації державної продовольчої політики: монографія. Київ: Юридична думка, 2015. 199 с.
46. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
47. Котикова О. І. Державна політика у сфері регулювання цін на продовольство в Україні. *Екологічні та соціальні аспекти розвитку економіки в умовах євроінтеграції*: тези доповідей VIII-ї Всеукр. наук.-практ. конф. (Миколаїв, 12-14 травня 2021 року) / за ред. І. О. Мельник та ін. Миколаїв, 2021. С. 240 – 244.
48. Кундєєва Г. О. Державне регулювання агропродовольчого ринку: підтримка споживача. *Інфраструктура ринку*. 2020. Вип. 40. С. 96 – 102.
49. Курман Т. В. Теоретико-методологічні засади правового забезпечення сталого розвитку сільськогосподарського виробництва: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2019. 41 с.
50. Куценко А. О. Формування державного продовольчого резерву як один із господарсько-правових засобів забезпечення продовольчої безпеки на ринку м'ясо-молочної продукції України. *Право і безпека*. 2011. № 1 (38). С. 263 – 268.
51. Ляшенко І. В. Концепції формування життєстійкості агропродовольчих систем. *Інноваційний потенціал економіки: сучасні концепції формування та управління*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 4 грудня 2021 р.) / відп. за випуск д.е.н., проф. С. О. Якубовський. Одеса : ОНУ імені І. І. Мечникова, 2021. С. 17 – 22.
52. Майстро С. Удосконалення організаційно-інституційного механізму державного регулювання аграрного ринку. Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. /редкол.: С.М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ. 2009. С. 144 – 152.
53. Масюк О. П., Заїка О. В. Публічне управління продовольчою безпекою в Україні під час війни. *Вісник ХНТУ*. 2022. № 4 (83). С. 165 – 171.

54. Міністерство закордонних справ України. Загроза продовольчій безпеці світу. URL: <https://mfa.gov.ua/zagroza-prodovolchij-bezpeci-svitu/> (дата звернення: 01.11.2024 року).
55. Міщенко Д. А. Напрями вдосконалення державного управління системою забезпечення продовольчої безпеки України. *Вісник АМСУ. Серія: “Державне управління”*. 2014. № 1 (10). С. 144 – 150.
56. Мосійчук В. Державному агентству резерву України потрібен євроремонт. URL: <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/derzhavnomu-agentstvu-rezervu-ukrayini-potriben-yevroremont-.html> (дата звернення: 01.11.2024 року)
57. Мостова А. Д. Механізми інтервенцій у забезпеченні продовольчої безпеки держави: зарубіжний досвід та вітчизняна практика. *Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства. «Економічні науки»*. 2019. Вип. 202. С. 23 – 33.
58. Мудрак Р. П., Лагодієнко В. В. Агроінфляція та індекс споживчих цін на продовольчі товари: порівняльний аналіз “Україна – ЄС”. *Економіка України*. 2018. Вип. 1 (674). С. 28 – 39.
59. Мушенко В. В. Про необхідність відновлення функціонування профільного аграрного міністерства. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. 2020. № 2 (24). С. 15 – 21.
60. Нова економічна парадигма формування стратегії національної продовольчої безпеки України у ХХІ ст. Київ: ІАЕ УААН, 2001. С. 165.
61. Новіков Є. Ю. Сутнісний зміст поняття «продовольча безпека». *Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі*. 2012. № 2 (53). С. 47 – 50.
62. Пабат О. В. Продовольча безпека як складова економічної безпеки держави. *Економіка АПК*. 2010. № 12. С. 86 – 90.
63. Павловська І. Світовий досвід управління ризиками продовольчої безпеки: аналіз та перспективи впровадження в Україні в повоєнний час. *Адаптивне управління: теорія і практика. Серія «Економіка»*. 2023. Вип. 15 (30).

64. Павлюченко Ю. М. Господарсько-правове забезпечення аграрного ринку: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.04. Київ, 2021. 470 с.
65. Павлюченко Ю. М. Система органів державного регулювання на аграрному ринку. *Legal science, legislation and law enforcement practice: regularities and development trends: conference proceedings International scientific and practical conference (Lublin, October 30-31, 2020)*. Lublin: Izdevnieciba «Baltija Publishing», 2020. Р. 205 – 209.
66. Питання Головного управління ветеринарної медицини з державною ветеринарною інспекцією Міністерства сільського господарства і продовольства: постанова Кабінету Міністрів України від 20.11.1992 р. № 629. *ЗП України*. 1993. № 1-2. Ст. 21
67. Питання Державного департаменту ветеринарної медицини: постанова Кабінету Міністрів України від 17.11.1997 р. № 1277. *Офіційний вісник України*. 1997. № 47. Ст. 27.
68. Питання Державного департаменту ветеринарної медицини: постанова Кабінету Міністрів України від 30.08.2007 р. № 1075. *Офіційний вісник України*. 2007. № 66. Ст. 2547.
69. Поліщук В. А. Правове регулювання сільськогосподарського садівництва в Україні: дис.... канд. юрид. наук 12.00.06. Київ, 2016. 199 с.
70. Попко О. В. Важливість глобальної продовольчої проблеми для України. *Вісник ЖДТУ*. 2019. № 2 (88). С. 46 – 51.
71. Посохов І. М., Штучний В. Г. Проблеми і перспективи державного регулювання цін на продукцію АПК в Україні. *Вісник Харківського нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Серія : Економічна*. 2005. № 668.
72. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення: монографія / А.П. Гетьман, М.В. Шульга, А.М. Статівка та ін.; за ред. А.П. Гетьмана та В.Ю. Уркевича. Харків: Право, 2012. 448 с.
73. Про Аграрний фонд: постанова Кабінету Міністрів України від 6 липня 2005 року № 543. *Урядовий кур'єр*. 2005. № 127.

74. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України щодо забезпечення реалізації окремих функцій Міністерства аграрної політики та продовольства і Державного агентства меліорації та рибного господарства: постанова Кабінету Міністрів України від 6 жовтня 2023 р. № 1057. *Урядовий кур'єр*. 2023. № 204.

75. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення державного регулювання продовольчої безпеки та розвитку тваринництва: Закон України від 30.06.2023 року. *Урядовий кур'єр*. 2023. № 155.

76. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення механізмів державного регулювання ринку сільськогосподарської продукції: Закон України від 4 червня 2009 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 43. Ст. 638.

77. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції: Закон України від 05.11.2020 року. *Урядовий кур'єр*. 2020. № 236.

78. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану: Закон України від 24.03.2022 року. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 86.

79. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо забезпечення населення продовольчими товарами тривалого зберігання в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2022 року № 817. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 161.

80. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо забезпечення населення продовольчими товарами тривалого зберігання в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 1 липня 2022 року № 752. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 147.

81. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 23 липня 2009 року № 847. *Урядовий кур'єр*. 2009. № 154.

82. Про внесення змін у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 р. № 1548 та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 р. № 394. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 103.

83. Про державне регулювання генетично-інженерної діяльності та державний контроль за розміщенням на ринку генетично модифікованих організмів і продукції: Закон України від 23.08.2023 року. *Урядовий кур'єр*. 2023. № 191.

84. Про державний матеріальний резерв: Закон України від 24.01.1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 13. Ст. 112.

85. Про державні резерви: Закон України від 09.08.2023 року. *Урядовий кур'єр*. 2023. № 189.

86. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24.06.2004 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 49. Ст. 527.

87. Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення: постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2000 року № 656. *Офіційний вісник України*. 2000. № 16. Стор. 97. Ст. 675.

88. Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення: постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 року № 780. *Офіційний вісник України*. 2016. № 89. Стор. 22. Ст. 2916.

89. Про затвердження Плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи державного матеріального резерву на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2022 р. № 1126-р. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 265.

90. Про затвердження плану заходів забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2022 року № 327-р. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 104.

91. Про затвердження Положення про Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085. *Офіційний вісник України*. 2011. № 29. Ст. 1270.

92. Про затвердження Порядку розробки номенклатури матеріальних цінностей державного резерву і норм їх накопичення, у тому числі незнижуваного запасу: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі від 28.12.2018 року № 2003. *Офіційний вісник України*. 2019. № 14. Стор. 88. Ст. 515.

93. Про науково-громадську експертизу набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму: постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 1999 року № 1767. *Офіційний вісник України*. 1999. № 39. Стор. 65.

94. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 року. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 31. Ст. 241.

95. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442. *Офіційний вісник України*. 2014. № 74. Ст. 2105.

96. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085. *Офіційний вісник України*. 2011. № 94. Ст. 3334.

97. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 351 (втратив чинність)

98. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року: Закон України від 18 жовтня 2005 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 1. Ст. 17.

99. Про підписання Угоди між Урядом України та Продовольчою та сільськогосподарською організацією Організації Об'єднаних Націй (ФАО) про створення Проектного офісу ФАО та надання технічної та гуманітарної допомоги Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2022 року № 841-р. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 215.

100. Про Порядок відшкодування підприємствам, установам та організаціям витрат, пов'язаних з відповідальним зберіганням матеріальних цінностей державного резерву: постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2002 р. № 532. *Урядовий кур'єр*. 2002. № 96.

101. Про прожитковий мінімум: Закон України від 15.07.1999 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 38. Ст. 348.

102. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 року. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 9. Ст. 89.

103. Про реалізацію спільного з Всесвітньою продовольчою програмою Організації Об'єднаних Націй проекту стосовно додаткових заходів із соціальної підтримки окремих категорій населення: постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 2023 року № 781. *Урядовий кур'єр*. 2023. № 155.

104. Про регулювання цін на окремі види продовольчих товарів та забезпечення стабільної роботи виробників продовольства в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 19 червня 2023 року № 650. *Урядовий кур'єр*. 2023. № 130.

105. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року "Про Стратегію національної безпеки України": Указ Президента України від 14.09.2020 року. *Офіційний вісник України*. 2020. № 75. Стор. 127. Ст. 2377.

106. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 9 жовтня 2023 року «Про стан забезпечення продовольчої безпеки»: Указ Президента України від 09.10.2023 року № 681/2023. *Урядовий кур'єр*. 2023. № 204.

107. Про робочу групу з підготовки пропозицій щодо надання допомоги державам, що потерпають від гострої продовольчої кризи: Указ Президента України від 03.11.2022 року № 748/2022. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 238.

108. Про схвалення Стратегії продовольчої безпеки України на період до 2027 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 липня 2024 року № 684-р. *Урядовий кур'єр*. 2024. № 152.

109. Про схвалення Стратегії реформування системи державного матеріального резерву на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.08.2022 року. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 192.

110. Про утворення публічного акціонерного товариства «Аграрний фонд»: постанова Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2013 року № 364. *Урядовий кур'єр*. 2013. № 97.

111. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019 року № 722/2019. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 188.

112. Прохазка Г. А. Право на харчування у сучасному міжнародному праві. *Юрист України*. 2012. № 1-2. С. 24 – 28.

113. Римська Декларація про всесвітню продовольчу безпеку та План дій Всесвітньої зустрічі на вищому рівні з продовольчих проблем (Рим, 13 листопада 1996 року). URL: <https://www.fao.org/4/w3613e/w3613e00.htm> (дата звернення: 01.11.2024 року)

114. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва № 826/3639/17 від 25.04.2018 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v3639805-18#n2> (дата звернення: 01.11.2024 року)

115. Сидоренко О. Продовольча безпека України неможлива без державного регулювання АПК. *Український журнал "Економіст"*. 2012. URL: <http://ua-ekonomist.com/216-prodovolcha-bezpeka-ukrayini-nemozhlivabez-derzhavnogo-regulyuvannya-apk.html> (дата звернення: 01.11.2024 року)

116. Сиротюк Г. В. Продовольча безпека – складова економічної безпеки країни: матеріали круглого столу (15 травня 2015 року). Львів, 2015. С. 64 – 67.
117. Скидан О. В. Продовольча безпека як пріоритет аграрної політики: проблеми інституціоналізації. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 7.
118. Слаута Г. А. Правовий режим карантину тварин в Україні: дис. ... докт. філософії 081 Право. Київ, 2023. 220 с.
119. Смертність від харчових отруєнь в Україні перевищує кількість летальних випадків від аварій на виробництві. URL: <https://www.unn.com.ua/uk/news/1589496-smertnist-vid-kharchovikh-otruyen-v-ukrayini-perevischuye-kilkist-letalnikh-vipadkiv-vid-avariy-na-virobnitstvi> (дата звернення: 01.11.2024 року)
120. Статівка А. Державне регулювання продовольчого ринку України в сучасних умовах. *Право України*. 2001. № 10. С. 29 – 32.
121. Стратегічні напрями розвитку сільського господарства України на період до 2020 року / за ред. Ю. О. Лупенка, В. Я. Месель-Веселяка. Київ: ННЦ “ІАЕ”, 2012. 182 с.
122. Тарасюк О. Б. Державне регулювання забезпечення продовольчої безпеки країни. *Актуальні проблеми економіки*. 2012. № 10. С. 58 – 63.
123. Туєва О. М. Правові питання співвідношення державного продовольчого резерву та державного інтервенційного фонду. *Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права: збірник матеріалів круглого столу* (Харків, 24 травня 2013 року) / за ред. Шульги М.В., Саннікова Д.В. Харків, 2013. С. 102 – 103.
124. Туніцька Ю. М. Національна митно-тарифна та нетарифна політика за умов євроінтеграції. *Економіка і суспільство*. 2018. Вип. 17. С. 74 – 84.
125. У Держрезерву заберуть функцію інтервенції на ринки для збереження цінової стабільності. URL: <http://dt.ua/ECONOMICS/u->

derzhrezervu-zaberut-funkciyu-intervenciyi-na-rinki-dlya-zberezheniya-cinovoyi-stabilnosti-188769_.html 8 (дата звернення: 01.11.2024 року)

126. У Франції вилучають з продажу небезпечні продукти харчування. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-yakisne-zhyttia/3265152-u-francii-vilucaut-z-prodazu-nebezpecni-produkti-harcuvanna.html> (дата звернення: 01.11.2024 року)

127. Угода про фінансування заходу «Зменшення вразливості та підвищення продовольчої безпеки через підтримку постраждалого населення та сільськогосподарського виробництва в Україні (Контракт з розбудови держави та посилення стійкості)» від 05.09.2022 року. *Офіційний вісник України*. 2022. № 87. Стор. 305. Ст. 5452.

128. Уряд скасував державне регулювання цін на продовольчі товари та послуги на ринках. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/250054696> (дата звернення: 01.11.2024 року)

129. Фролов А. Ю. Роль інституціонального середовища в державному регулюванні продовольчої сфери. *Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку. Теорія та практика державного управління*. 2012. Вип. 4 (39). С. 319 – 326.

130. Харитонova Т. Є., Григор'єва Х. А. Продовольча безпека в умовах воєнних конфліктів сучасності: правовий досвід іноземних держав. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 287 – 291.

131. Харитонova Т. Є., Григор'єва Х. А. Публічне адміністрування у сфері агробізнесу: модний тренд чи принципово нова юридична ідея? *Актуальні проблеми земельного, аграрного та екологічного права в умовах сучасних викликів і загроз: матеріали круглого столу* (Харків, 12 травня 2023 року) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків: Право, 2023. С. 142 – 146.

132. Харитонova Т. Є., Григор'єва Х. А. Юридичні трансформації публічного адміністрування агробізнесу в Україні: еволюція чи проблема? *Європейські орієнтири розвитку України в умовах війни та глобальних*

викликів XXI століття: синергія наукових, освітніх та технологічних рішень: матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. (Одеса, 19 травня 2023 року). / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса: Видавництво «Юридика», 2023. Т. 1. С. 547 – 550.

133. Хірамагомедов М. Особливості та напрямки державного регулювання ринку зерна в різних країнах. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 35. С. 331 – 337.

134. Чемарева Л. В. Продовольча безпека: соціально-економічна суть. *Формування ринкової економіки*. 2011. С. 295 – 302.

135. Шебаніна О. В. Формування і ефективний розвиток продовольчого підкомплексу АПК: монографія. Київ: ННЦ ІАЕ, 2007. 368 с.

136. Шевченко Н. О. Продовольча безпека як політичний та економічний пріоритет держави. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 3. С. 111 – 113.

137. Щекович О. С. Формування пріоритетів та розвиток аграрної політики України. Київ: ННЦ «Інститут аграрної економіки», 2009. 278 с.

138. Щербина С. В. Аналітичне дослідження стану продовольчої безпеки в Україні у контексті запровадження адресної допомоги у продуктах харчування для малозабезпеченого населення / ГО «Аналітичний центр аграрного союзу України», 2018. URL: http://www.auu.org.ua/media/publications/743/files/PolicyResearch_2018_12_17_10_21_51_429866.pdf (дата звернення: 01.11.2024 року)

139. Якубович І. І. Особливості правового регулювання реалізації зерна через механізм заставних закупівель. *Часопис Київського університету права*. 2020. Вип. 2. С. 350 – 353.