

Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Одеська юридична академія»

Христина Григор'єва

**ПРОДОВОЛЬЧА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ:
УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
В УМОВАХ ВОЄННИХ, ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ
ТА ЕКОЛОГІЧНИХ ВИКЛИКІВ**

Монографія

Луцьк
Вежа-Друк
2024

УДК 338.439.6:349.422](477)

Г 83

*Рекомендовано до друку вченою радою
Національного університету «Одеська юридична
академія» (протокол № 9 від 05.07.2024 року)*

*Монографія підготовлена в рамках виконання стипендіального
наукового дослідження (постанова Верховної Ради України «Про
призначення у 2023 році іменних стипендій Верховної Ради України
для молодих учених – докторів наук» від 09.08.2023 року № 3297-IX)*

Рецензенти:

Н. В. Карпінська, доктор юридичних наук, професор, професор
кафедри кримінально-правових дисциплін Волинського національного
університету імені Лесі Українки;

Т. В. Курман, доктор юридичних наук, професор, завідувачка
кафедри земельного та аграрного права Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого.

Григор'єва Христина

Г 83 Продовольча безпека України: удосконалення законодавства
в умовах воєнних, євроінтеграційних та екологічних викликів :
монографія / Христина Григор'єва. – Луцьк : Вежа-Друк,
2024. – 228 с.

ISBN 978-966-940-575-3

Монографію присвячено проблемам реформування законодавства
про продовольчу безпеку в умовах воєнних, євроінтеграційних та еколо-
гічних викликів. Виявлені характерні тенденції розвитку вітчизняного
права продовольчої безпеки, з урахуванням яких запропоновано шляхи
вдосконалення законодавчого забезпечення цих відносин.

Видання розраховане на широке коло науковців, викладачів, здо-
бувачів юридичних закладів вищої освіти, а також усіх, хто цікавиться
теоретичними та практичними питаннями продовольчої безпеки.

УДК 349.422.2

© Григор'єва Х., 2024

© Подолець О. (обкладинка), 2024

ISBN 978-966-940-575-3

ЗМІСТ

ВСТУП	4
 РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ЗАКОНОДАВЧІ ЗАСАДИ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ	 7
1.1. Юридичне визначення продовольчої безпеки	7
1.2. Право продовольчої безпеки в системі права	23
1.3. Законодавство про продовольчу безпеку: становлення, еволюція, сучасний стан, тенденції розвитку	36
1.4. Ідея продовольчого суверенітету як методологічний орієнтир для удосконалення законодавства	54
1.5. Продовольча безпека за умов воєнних конфліктів: правовий досвід іноземних держав	65
 РОЗДІЛ 2. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРОДОВОЛЬЧУ БЕЗПЕКУ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ	 75
2.1. Правове становище особистих селянських господарств як фактор впливу на продовольчу безпеку	75
2.2. Правові проблеми та новели формування державних продовольчих резервів	91
2.3. Державне регулювання цін на продовольство: еволюційний розріз законодавства	105
2.4. Продовольча безпека та ГМО: правові грані взаємодії	120
2.5. Науково-правовий аналіз гідромеліоративної реформи в Україні в контексті потреб продовольчої безпеки	139
2.6. Зрошення та продовольча безпека в умовах дефіциту води: правові проблеми та перспективи	157
 ВИСНОВКИ	 180
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	188

ВСТУП

Ведення воєнних дій на території України оголило багато хронічних проблем, відкрило всю глибину кризових явищ, які існували у вітчизняній економіці, суспільстві та навколишньому природному середовищі. Одним із найбільш гучних негативних відкриттів цього часу стало значне просідання продовольчої безпеки в країні. Одночасна дія багатьох серйозних викликів спричинила різке падіння рівня продовольчої безпеки в Україні. Сам по собі цей факт не є дивним з огляду на об'єктивні обставини ведення воєнних дій, прогресуючих змін клімату, соціально-демографічних криз тощо. Неприємним сюрпризом стала абсолютна неготовність держави до протистояння можливим загрозам продовольчій безпеці. У зв'язку з цим стало зрозуміло, що право продовольчої безпеки в нашій державі свої критично важливі функції не виконало. З огляду на потребу швидкого та якісного виправлення цієї ситуації чітко окреслилася необхідність в якісному доктринальному опрацюванні права продовольчої безпеки в контексті новітніх проблем, які формують його зміст і форму.

Продовольча безпека як стан, за якого населення має фізичний та економічний доступ до достатньої кількості безпечної їжі, є невід'ємним складником національної безпеки України, актуальність якого стрімко зростає. При цьому, незважаючи на існування масштабного аграрного законодавства, в нашій державі за весь період незалежності так і не було прийнято спеціального закону про продовольчу безпеку, хоча кілька разів були здійснені невдалі спроби. У важких умовах сьогодення відсутність такого закону нормотворець вимушений компенсувати ситуативними рішеннями (наприклад, 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; розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» від 29.04.2022 року тощо), однак увесь комплекс проблем і завдань настільки масштабний та великий,

що окремими розрізненими актами його повноцінно вирішити неможливо. В умовах сучасних викликів – повномасштабних воєнних дій, пришвидшення євроінтеграційних процесів, прогресування кліматичних змін, поглиблення енергетичних та соціальних криз – продовольча безпека стає точкою перетину всіх цих процесів, а тому отримує найбільший пріоритет. Наразі гостро стоїть питання щодо формування такого законодавства, яке здатне зберегти досягнутий рівень сільськогосподарського виробництва та убезпечити населення України та світу від голоду. Це надзвичайно актуально, якщо згадати, що внесок України у світовий продовольчий ринок еквівалентний харчуванню близько 400 млн осіб, не беручи до уваги населення країни.

Нові реалії існування України вимагають якісного оновлення чинного законодавства з метою перегляду діючих та утворення нових ефективних механізмів формування продовольчої безпеки. Ці механізми мають враховувати новий статус кандидата в члени ЄС, воєнні, екологічні, соціальні та економічні об'єктивні обставини. У зв'язку з цим, нормотворчій роботі має передувати фундаментальний фаховий аналіз, формування науково обґрунтованої концепції удосконалення законодавства у сфері продовольчої безпеки. Такий експертний науковий підхід забезпечить наукову основу для зважених нормотворчих рішень, а значить вирішуватиме конкретні завдання, що відповідають сучасним інтересам і очікуванням громадян, територіальних громад, українського суспільства, Верховної Ради України, як представницького та законодавчого органу, а також сприяють подальшому вдосконаленню законодавства України, розвитку науки й суспільному прогресу, який неможливий без гарантування продовольчої безпеки населення держави.

Саме така ідея була покладена в основу проведеного дослідження. Слід одразу наголосити, що воно не претендує на вичерпність теми правового регулювання продовольчої безпеки – такої мети не передбачалося. Однак при цьому виявлення проблемних місць у сучасному законодавстві про продовольчу безпеку дозволяє нам розпочати наукову роботу над концепцією ефективного права продовольчої безпеки України. Авторка сподівається, що викладені міркування та ідеї надих-

нуть колег на подальшу розробку складних питань продовольчої безпеки та сприятимуть активному розвитку права, законодавства і країни в цілому.

Слід зазначити, що дана монографія підсумовує проведене наукове дослідження, здійснене в рамках призначення Верховною Радою України у 2023 році іменних стипендій для молодих учених – докторів наук. Реалізація такого нагального та необхідного в сучасних умовах дослідження стала можливою завдяки висловленій довірі та всебічній підтримці керівництва Національного університету «Одеська юридична академія». Особливу вдячність авторка адресує рідній кафедрі аграрного, земельного та екологічного права НУ «ОЮА» та особисто її очільниці – доктору юридичних наук, професору Тетяні Євгенівні Харитоновій, творча наснага та цінні поради якої стали невичерпним джерелом натхнення.

Окрему сердечну подяку за приділену увагу та готовність посприяти виходу цієї книги авторка висловлює шановним рецензентам: Наталії Володимирівні Карпінській – доктору юридичних наук, професору, професору кафедри кримінально-правових дисциплін Волинського національного університету імені Лесі Українки; а також Тетяні Вікторівні Курман – доктору юридичних наук, професору, завідувачці кафедри земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА ЗАКОНОДАВЧІ ЗАСАДИ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ

1.1. Юридичне визначення продовольчої безпеки

В умовах подальшого поглиблення кризових явищ в економіці та суспільстві на тлі тривалих воєнних дій все більше актуалізується питання продовольчої безпеки в Україні. У 2022 році порівняно із 2021 роком статистичні дані вже рясніють тривожними дзвіночками: фізичне виробництво сільськогосподарської продукції знизилося на чверть¹; ціни на усі види продовольства збільшилися (ціни на хліб і молоко – в середньому на 17 %, яйця – 86 %, свинину – 37 %, цукор – 31 %, овочі (цибуля і морква) – на 111 % і 42 %²); Україна впала у світовому рейтингу Глобального індексу продовольчої безпеки на 13 позицій³. Однак звернення до продовольчої проблематики демонструє гострий дефіцит чіткої та сучасної концептуальної основи, брак ефективного законодавчого забезпечення та дієвих правових механізмів формування та підтримання продовольчої безпеки. Очевидно, що оновленню законодавства про продовольчу безпеку має передувати аналіз актуального стану ключової термінології в законодавстві, правозастосуванні та науковій доктрині.

Правовим питанням продовольчої безпеки присвячували свою увагу багато визнаних вітчизняних учених-юристів, серед яких можна виділити О. В. Білінську, О. В. Гафурову, О. В. Гулака, Г. Д. Джумагельдієву, А. В. Духневича, В. М. Єрмоленка, Н. В. Карпінську, Т. О. Коваленко, Т. Г. Ковальчук, М. С. Кожуха, П. Ф. Кулинич, Т. В. Курман, В. В. Ладиченка, С. О. Лушпаєва, С. І. Марченко, В. В. Мушенока, В. В. Носіка, О. Ю. Піддубного, І. П. Сафонова, В. І. Семчика, С. І. Сиво-

¹ Бокій О. В. Проблеми державного регулювання та захисту продовольчого ринку в кризових умовах. *Продовольчі ресурси*. 2023. № 20. Т. 11. С. 174–184.

² Там само.

³ Найгірший показник у Європі. У рейтингу продовольчої безпеки Україна через російську агресію впала на 13 позицій. URL: <https://biz.nv.ua/ukr/markets/prodovolcha-kriza-ukrajina-obvalilasya-u-reytingu-svitovoji-prodovolchoji-bezpeki-ostanni-novini-50285141.html> (дата звернення: 01.01.2024 року).

лоцьку, А. М. Статівку, В. Ю. Уркевича, Т. Є. Харитонову, М. В. Шульгу та інших. Однак занурення в окреслену проблематику демонструє все більше дискусійних питань, які потребують подальшого вивчення. Зокрема, наразі існує необхідність дослідження поняття продовольчої безпеки з урахуванням новітніх доктринальних напрацювань, законодавчих конструкцій та практики правозастосування.

Вживання терміну «продовольча безпека» в період дії воєнного стану значно почастишало. Наприклад, нормотворець активно використовує цей термін у законодавчих актах 2022–2023 років (закони 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, «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення державного регулювання продовольчої безпеки та розвитку тваринництва» 30.06.2023 року тощо). Паралельно із цим значно активізувалася юридична доктрина – зросла кількість публікацій, присвячених правовій проблематиці продовольчої безпеки. Однак, незважаючи на існування протягом більше двох десятиріч в аграрному законодавстві норми – дефініції, що надає визначення продовольчій безпеці, стверджувати про вичерпання термінологічного питання зарано. У своєму дослідженні ми спробуємо проаналізувати поняття продовольчої безпеки у трьох площинах: законодавчій, доктринальній та правозастосовній.

Законодавча площина. Законом України «Про державну підтримку сільського господарства України» надано офіційне визначення продовольчої безпеки, за яким вона розуміється як *«захищеність життєвих інтересів людини, яка виражається у гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності»*⁴. Ключовими ознаками даного визначення є такі: а) людиноцентричний підхід до формулювання (через захищеність життєвих інтересів людини); б) обмеженість класичної формули продовольчої безпеки лише економічною доступністю продовольства; в) орієнтування на референтні показники

⁴ Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24.06.2004 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 49. Ст. 527.

продовольчої безпеки, тобто її метою є підтримання *звичайної* життєвої діяльності людини (це не єдино можливий підхід: наприклад, у деяких країнах продовольча безпека орієнтується на гарантування мінімально необхідних потреб населення, а в інших – навпаки, найбільш оптимальних).

Бачення національного законодавця, втілене у вказаному правовому визначенні продовольчої безпеки, суттєво відрізняється від загальноприйнятого на світовому рівні. Так, у 1996 році Всесвітнім продовольчим самітом було запропоновано універсальне розуміння продовольчої безпеки, яка досягається тоді, коли всі люди у будь-який час мають фізичний та економічний доступ до достатньої кількості безпечних та поживних продуктів харчування з метою задоволення своїх потреб та вподобань у їжі, щоб вести активний та здоровий спосіб життя⁵.

Слід підкреслити, що вітчизняне законодавче визначення продовольчої безпеки не з'явилося саме по собі – його формулювання у такому вигляді має цілком закономірне пояснення. У 2003 році було прийнято Закон України «Про основи національної безпеки України», яким передбачалося, що національна безпека – це *«захищеність життя та важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам»*⁶. Через рік приймається Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України», який містить визначення поняття продовольчої безпеки, сформульоване на тих самих методологічних засадах, що і родове поняття національної безпеки.

У 2010 році приймається Закон України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики», яким побічно виявлено думку нормотворця щодо природи продовольчої безпеки. Так, «гарантування продовольчої безпеки» разом зі *«створенням умов для відродження українського*

⁵ Trade Reforms and Food Security : Conceptualizing the Linkages / Commodity Policy and Projections Service, Commodities and Trade Division Food and Agriculture organization of the United Nations. Rome: 2003. 315 p.

⁶ Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 351 (втратив чинність).

села, ефективного використання земель сільськогосподарського призначення, формування конкурентоспроможного агропромислового комплексу, збільшення його експортного потенціалу»⁷ було включено до основних засад внутрішньої політики в економічній сфері. Як бачимо, низку важливих завдань віднесено до однієї групи – тим самим створено підстави для сприйняття їх як рівноцінних. Ще більш цікавим є відмежування та виділення в окрему групу внутрішніх економічних засад «забезпечення високого рівня якості сільськогосподарської продукції та продовольства, формування прозорого ринку такої продукції». Як можна простежити, законодавець не надає особливого значення продовольчій безпеці, судячи з аналізу вказаних норм права.

Прийнятий у 2018 році чинний Закон України «Про національну безпеку»⁸ сповідує інший підхід до розуміння національної безпеки. Зокрема, із законодавчого визначення виключено вказівку на людину та захищеність її інтересів. При цьому термін «продовольча безпека» в аграрному законодавстві залишився незмінним. Окрім цього, він зберігся у своєму «усіченому» вигляді, оскільки концентрується суто на економічній доступності продовольства. Це протирічить загальним засадам теорії продовольчої безпеки, яка будується, як мінімум, на необхідності гарантування фізичної доступності, економічної доступності та безпечності продовольчої продукції. Таким чином, сформульована двадцять років тому легальна дефініція продовольчої безпеки вже досить суттєво не відповідає потребам часу, законодавству про національну безпеку, актуальному ступеню розвитку доктрини про продовольчу безпеку.

Додаткову плутанину вносять деякі схожі терміни, що застосовуються без чіткого розмежування з продовольчою безпекою, а іноді навіть синонімічно. Наскільки виправданим є такий «вільний» підхід до юридичної термінології можна виявити на підставі аналізу норм законодавства та доктринальних положень.

⁷ Про засади внутрішньої та зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 527.

⁸ Про національну безпеку: Закон України від 21.06.2018 року. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 31. Ст. 241.

Досить часто для урізноманітнення лексики учені використовують замість поняття «продовольча безпека» термін «*продовольче забезпечення*». Однак таку підміну не можна визнати вдалою. Під продовольчим забезпеченням розуміється організація процесу постачання, приготування та видачі продовольства для харчування певних осіб. У чинному законодавстві сформовано окрему сукупність відомчих наказів, якими врегульовуються відносини щодо продовольчого забезпечення визначених груп людей (військових, засуджених, осіб, взятих під варту, слухачів і курсантів закладів освіти, працівників деяких державних органів тощо)⁹. Судячи з аналізу відомчих актів цієї категорії, продовольче забезпечення, у розумінні законодавця, є окремою складовою продовольчої безпеки – у частині створення фізичного доступу до збалансованого регулярного харчування окремих груп осіб у випадках, коли це необхідно з огляду на особливості організації трудових відносин або обмеження вільного переміщення осіб. У доктрині вказане співвідношення продовольчої безпеки та продовольчого забезпечення як цілого та частини іноді зустрічається, однак переважно у розширеному розумінні. Наприклад, Т. В. Курман складовою повноцінної системи продовольчої безпеки України називає «*стійку систему продовольчого забезпечення, що здатна постійно забезпечувати населення продуктами харчування на необхідному рівні*»¹⁰. Тобто вузьке законодавче розуміння продовольчого забезпечення, орієнтоване лише на окремі колективи та групи людей, учена екстраполює на усе суспільство. Цим самим науковиця, не змінюючи смисл, збільшує масштаб поняття, що є цілком прийнятним.

⁹ Про затвердження Положення про продовольче забезпечення у Державній службі України з надзвичайних ситуацій: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 03.07.2014 року № 632. *Офіційний вісник України*. 2014. № 65. Стор. 27. Ст. 1806; Про затвердження Положення про продовольче забезпечення в системі Служби безпеки України: наказ Служби безпеки України від 26.05.2020 року № 140. *Офіційний вісник України*. 2020. № 48. Стор. 92. Ст. 1530; Про затвердження Положення про організацію продовольчого забезпечення у Державній кримінально-виконавчій службі України на мирний час: наказ Міністерства юстиції України від 15.06.2021 року № 2160/5. *Офіційний вісник України*. 2021. № 48. Стор. 263. Ст. 3033.

¹⁰ Курман Т. В. Правове забезпечення продовольчої безпеки в Україні: національний та міжнародний аспект / Актуальні питання аграрного права України: теорія і практика: монографія / А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич, В. М. Корнієнко та інші; за ред. д-ра юрид. наук, проф. А. М. Статівки. Харків: Вид-во «ФІНН», 2010. С. 82–101.

Ще одним близьким за звучанням є термін *«безпе́чність продо́вольства»*. Історія даного поняття в українському законодавстві досить буремна. У спеціальному Законі України «Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини» (у редакції 1997 року) було надане визначення поняття «безпе́ка харчових продуктів», під якою розумілася відсутність несприятливої для організму людини дії харчової продукції. У редакції цього Закону від 2005 року термінологічний апарат оновлюється, в результаті чого з'являється поняття «безпе́чність харчового продукту», під якою розуміється стан харчової продукції, який не завдає шкоди при споживанні. Нарешті внаслідок реформування законодавства у 2014 році даний Закон отримує наступну редакцію, в якій використовується термін «безпечний харчовий продукт», під яким розуміється такий продукт, що не справляє шкідливу дію та придатний до споживання. Таким чином, безпе́чність продо́вольства є якісною характеристикою харчової продукції, яка вживається населенням. У цьому розрізі безпе́чність продо́вольчої продукції є невід'ємною складовою продо́вольчої безпе́ки, але не є її синонімом.

Незважаючи на досить просте та однозначне співвідношення цих базових понять, при уважному аналізі чинного законодавства спостерігаються приклади їх неадекватного застосування. Ілюстрацією може послужити Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення державного регулювання продо́вольчої безпе́ки та розвитку тваринництва» від 30.06.2023 року¹¹. Системне вивчення його змісту вказує, як мінімум, на неадекватне використання термінології або, як максимум, на нерозуміння відмінностей між ключовими юридичними поняттями.

Справа в тому, що даним Законом передбачено довгий перелік змін до значної кількості законів, які регулюють широке коло відносин: від оновлення вимог фітосанітарної сертифікації до перегляду вимог щодо маркування органічної продукції. При цьому нормотворець вирішив за доцільне об'єднати увесь цей «салат» з розрізнених

¹¹ Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення державного регулювання продо́вольчої безпе́ки та розвитку тваринництва: Закон України від 30.06.2023 року. Урядовий кур'єр. 2023. № 155.

законодавчих змін під єдиним, на його думку, оптимальним поняттям – продовольча безпека. Однак такий крок викликає сумніви у своїй правильності, оскільки: по-перше, єдине місце, де вживається поняття «продовольча безпека» – це сама назва Закону; по-друге, не встановлено жодної прив'язки пропонованих законодавчих змін до легального визначення продовольчої безпеки; по-третє, у Законі яскраво виражений ухил у бік регулювання відносин щодо безпечності продовольства, яка фактично підмінюється родовим поняттям продовольчої безпеки. Навіть у пояснювальній записці до проєкту даного Закону зазначалося, що його прийняття «обумовлено необхідністю усунення невідповідностей законодавству Європейського Союзу та вдосконалення чинного законодавства у сфері *безпечності та якості харчових продуктів*»¹².

Таким чином, у законодавчій площині вживання терміну «продовольча безпека» супроводжується деякими проблемами. Зокрема, найбільш суттєвими є: невідповідність законодавчого визначення сучасному теоретико-правовому рівню розвитку відносин, а також не виправдана підміна законодавчих термінів.

Доктринальна площина. Проблематика продовольчої безпеки є надзвичайно привабливою для вітчизняних учених. Серед великої кількості робіт, присвячених цим питанням, було виказано багато пропозицій щодо дефініції даного поняття. Якщо узагальнити їх, то можна дійти висновку про існування трьох *підходів до розуміння продовольчої безпеки*:

1) *економічний*, представники якого закономірно є здебільшого фахівцями з економічних наук та схиляються до визначення продовольчої безпеки через «стан економіки»¹³, «здатність національної економіки»¹⁴ тощо. За такого бачення акцент робиться на економіці як системі виробництва, розподілу та споживання благ і послуг. Здатність

¹² Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення державного регулювання продовольчої безпеки та розвитку тваринництва» № 8290 від 19.12.2022 року. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41035> (дата звернення: 01.01.2024 року)

¹³ Вараксіна О. В. Формування організаційно-економічного механізму продовольчої безпеки України: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.03. Полтава, 2016. 20 с.

¹⁴ Ерфан В. Й. Продовольча безпека регіону і засоби її досягнення: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.05. Ужгород, 2011. 22 с.

економіки як системи знаходити свій баланс, врівноважуватися, адаптуватися до потреб та ресурсів у розрізі виробництва та споживання продовольства ставляться на перший план. При цьому характерною особливістю такого підходу є знеособлення продовольчої безпеки: вона стає просто ще одною рисою економічної системи, а суб'єкти відсунуті на задній план;

2) *державоцентричний*, апологети якого асоціюють продовольчу безпеку переважно із державою. Саме тому визначення продовольчої безпеки в даному підході здійснюється через «здатність держави»¹⁵, «еколого-економічний стан держави»¹⁶, «складові національної безпеки держави»¹⁷ тощо. Розгляд продовольчої безпеки крізь призму держави дає не лише низку позитивних результатів (формує обов'язок та відповідальність держави за досягнення та підтримання стану продовольчої безпеки), але і деякі негативні. Зокрема, через суттєвий рівень узагальнення, який неминуче відбувається у процесі абстрагування на рівні «народ», «населення», «держави», втрачається зв'язок із життєвими інтересами конкретних осіб. У рамках даного підходу основний наголос зроблено на загальнодержавних показниках, а не на вирішенні конкретних продовольчих проблем окремих людей, груп, верств тощо;

3) *людиноцентричний*, у рамках якого на відміну від попередніх фокус зроблено на задоволенні продовольчих потреб індивідів. Це проявляється в тому, що продовольча безпека визначається як «захищеність життєвих інтересів людини»¹⁸, «стан захищеності продовольчих інтересів особи»¹⁹ тощо.

Проаналізувавши викладені вище підходи, ми доходимо висновку про справедливість існування кожного з них, оскільки вони висвітлюють

¹⁵ Проект Закону про продовольчу безпеку України від 28.04.2011 року № 8370-1. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF6GI01A.html (дата звернення: 25.07.2019)

¹⁶ Скидан О. Законодавче забезпечення аграрної політики в Україні: проблемні питання. *Право України*. 2006. № 4. С. 52–56.

¹⁷ Чернелевська О. Л. Парадигми продовольчої безпеки. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу*. 2013. № 2 (22). С. 38–42.

¹⁸ Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24.06.2004 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 49. Ст. 527.

¹⁹ Чечель О. Державне регулювання забезпечення продовольчої безпеки. *Економіка АПК*. 2000. № 8. С. 73–76.

різні грані такого складного і комплексного поняття як продовольча безпека. При цьому ми вважаємо, що існує потреба інтегрувати виявлені підходи та сформувати багатовимірне поняття продовольчої безпеки, яке би більш адекватно та повноцінно відображало сутність даної важливої категорії.

Однак, перш ніж зробити цю спробу, необхідно зупинитися на трьох основних міфах про продовольчу безпеку, які суттєво впливають на її розуміння та дефініцію.

Міф 1. «Статичний» (або міф про те, що продовольча безпека є певним ідеальним станом, якого слід досягти). Насправді ж продовольча безпека нагадує не стільки пункт призначення, скільки шкалу градації. Тобто дихотомічне бачення «продовольча безпека – продовольча небезпека» – це чорно-біле, пласке уявлення, яке слабо відповідає реальним відносинам. Стан продовольчої безпеки як систему показників можна виміряти, оцінити та порівняти (із іншими або із власними попередніми показниками). Продовольча безпека має розумітися як стан підтримання системи індикаторних показників на певному рівні та не нижче встановлених граничних значень.

При цьому питання визначення даної системи показників продовольчої безпеки є одним з найбільш дискусійних. У літературі зустрічаються багато різних пропозицій щодо дизайну цієї індикаторної системи продовольчої безпеки. Вони відрізняються ступенем деталізації та широтою охоплюваних питань. Наприклад, ФАО ООН сформулювала перелік найважливіших індикаторів, які дають змогу оцінити стан продовольчої безпеки на основі мінімального обсягу інформації. Всього запропоновано використовувати 26 показників, які об'єднуються у 3 групи: детермінанти, результати та ступінь захищеності²⁰.

Авторські доктринальні розробки серйозно відрізняються. Наприклад, Ю. Є. Воронова пропонує розлогу систему індикаторів, поділену на вісім груп показників: рівень споживання населенням харчових продуктів, економічна доступність, фізична доступність, стійкість про-

²⁰ Волченко Н. В. Продовольча безпека: теоретичні аспекти та реалії сьогодення / Система національного менеджменту в контексті інтеграційного виміру: монографія. Суми: ПП Вінниченко М. Д., ФОП Литовченко Є. Б., 2014. С. 38–57.

довольчого ринку, ступінь незалежності продовольчого ринку, якість і безпечність харчової продукції, рівень розвитку агропродовольчої сфери, природоресурсний потенціал і ефективність його використання. Всього учена висуває 34 індикатора²¹, що є досить розгалуженою інформаційною основою для оцінювання стану продовольчої безпеки.

Законодавчо закріплена індикаторна система представляє собою лише сім показників, природа яких різна. У постанові Кабінету Міністрів України «Деякі питання продовольчої безпеки» від 5 грудня 2007 року № 1379 методика оцінювання стану продовольчої безпеки передбачає такі показники: 1) добова енергетична цінність раціону людини; 2) забезпечення раціону людини основними видами продуктів; 3) достатність запасів зерна у державних ресурсах; 4) економічна доступність продуктів; 5) диференціація вартості харчування за соціальними групами; 6) ємність внутрішнього ринку окремих продуктів; 7) продовольча незалежність за окремим продуктом²². При більш детальному аналізі переліку індикаторів стає помітною відсутність якісної концептуальної основи для відповідних показників. Дослідження практики додатково вказує на відсутність механізмів відстеження таких значень, їх аналізу, впливу на продовольчу безпеку.

На нашу думку, система індикаторів продовольчої безпеки має бути чітко вимірюваною та логічно побудованою. Передусім, вона має бути інформативною, а аналіз обраних показників повинен повноцінно розкривати стан розвитку усіх складових продовольчої безпеки. Тобто мають бути представлені показники фізичної доступності, економічної доступності, безпечності продовольства, рівень самозабезпечення та екологічний стан природних ресурсів, що використовуються в продовольчому виробництві. За схожим принципом побудовано підрахунок Глобального індексу продовольчої безпеки. Для України вкрай важливо передбачити законодавче та інституційне забезпечення моніторингу, аналітичного опрацювання та адекватного реагування на динаміку показників продовольчої безпеки. У випадку наближення певного

²¹ Воронова Ю. Є. Удосконалення державного регулювання продовольчої безпеки. *Теорія та практика державного управління*. 2009. Вип. 1 (24).

²² Деякі питання продовольчої безпеки: постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 року. *Урядовий кур'єр*. 2007. № 233.

показника до граничної відмітки повинен вмикатися законодавчо передбачений механізм. Тобто державний вплив на стан продовольчої безпеки має здійснюватися не в «ручному режимі», а автоматично – в силу закону.

Міф 2. «Уніфікаційний» (або міф про те, що продовольча безпека є певним узагальненим стандартом для усіх країн світу). Досить популярне твердження, яке ґрунтується на абстрактному розумінні продовольчих потреб людини як біологічного виду. Однак продовольчий портрет кожної країни є унікальним поєднанням та синергією економічних, екологічних, соціальних, релігійних, історичних та інших чинників. На рівні права СОТ, наприклад, єдиною панацеєю для уніфікації національних відмінностей став принцип застосування наукового обґрунтування заходів, що приймаються державами. Відповідно до цього принципу «рішення, засновані на наукових доказах, можуть розглядатися як не тільки більш якісні, а й ширші, адже вони прийнятні на основі твердження про те, що наука є об'єктивною, нейтральною та універсальною»²³. Однак, як показує практика, однозначність застосування принципу наукового обґрунтування досить переоцінена²⁴.

При цьому засилля уніфікаційних процесів має негативні наслідки – наприклад, втрата продовольчих традицій, сільськогосподарських особливостей, землеробських практик тощо. Ігнорувати такі явища під час ідентифікації рівня продовольчої безпеки для певної конкретної країни не можна. Це ні в якому разі не применшує значення міжнародного права та міжнародних зусиль, спрямованих на подолання негативних проявів голоду чи недоїдання. Однак це означає, що формування власного набору системи індикаторів продовольчої безпеки має відбуватися із врахуванням національних особливостей. Такий

²³ 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.

²⁴ Wagner M. Law talk v. Science talk: the languages of law and science in WTO proceedings. *Fordham International Law Journal*. 2011. Vol. 35. Issue 151. P. 151–200; Gruszczynski L. Judicial Review of Science-Based Measures Under WTO Law. In: Abazi V., Adriaansen J., Christiansen T. (eds). *The Contestation of Expertise in the European Union. European Administrative Governance*. Palgrave Macmillan, Cham., 2021. P. 173–199.

підхід вбереже від формалізму та допущення помилок у розрахунках рівня продовольчої безпеки.

Наприклад, щорічний обсяг виробленого продовольства є загальноприйнятим кількісним показником продовольчої безпеки держави. Проте в Німеччині, наприклад, числове значення виробленої сільськогосподарської продукції – це суто той обсяг, який вирощений підприємствами цієї країни, офіційно показаний, відстежений, ретельно підрахований. Для того, щоб адекватно відображати реальність, цей самий індикатор для України має враховувати національні особливості, зокрема, ведення особистих селянських господарств та самостійне вирощування сільськогосподарської продукції громадянами. При цьому, хоча за Законом України «Про особисте селянське господарство» має вестися статистичний облік вирощування сільськогосподарської продукції, з об'єктивних причин він ведеться досить приблизно, а тому достовірність його показників досить сумнівна. Ігнорування такої об'єктивної специфіки вітчизняного сільського господарства призведе до помилкового викривлення показників продовольчої безпеки.

У деяких країнах специфіка продовольчої безпеки втілюється не в кількісних, а в якісних показниках, зокрема в особливому раціоні. Наприклад, у Китаї, незважаючи на загальний високий рівень самозабезпечення, існують власні слабкі місця продовольчої безпеки, і полягають вони у незбалансованості харчування населення, в обсягах виробництва білка та безпеки постачання²⁵.

Отже, ураховуючи національні особливості, система індикаторів має бути спеціалізована під вітчизняні кількісні, якісні та інші специфічні риси.

Міф 3. «Виробничий» (або міф про те, що виробництво сільськогосподарської продукції – основний інструмент для досягнення продовольчої безпеки). Серед доктринальних пропозицій щодо налагодження стану продовольчої безпеки в Україні практично завжди можна зустріти тезу про докладання зусиль держави для збільшення обсягів

²⁵ Ruan Z., Mi SM, Yin YL. Protein security and food security in China. *Frontiers of Agricultural Science and Engineering*. 2015. Vol. 2 (2). P. 144–151.

сільськогосподарського виробництва. Однак це не враховує об'єктивного стану справ у нашій країні. В Україні виробляється втричі більше сільськогосподарської продукції, ніж споживається її населенням. Однак при цьому значна частина людей не може собі дозволити збалансувати споживчий раціон. Основна продовольча проблема України уже багато років – це не фізична, а економічна доступність продовольства. Збідніння населення, що стрімко прогресує протягом останнього десятиріччя, лише поглиблює цю проблему. При цьому збільшення фізичного виробництва сільськогосподарської продукції потягне або зростання експорту (доходи від цього отримують трейдери та виробники, а продовольча безпека населення залишається на тому ж рівні), або зниження внутрішніх цін на сільськогосподарську продукцію через підвищення конкуренції на ринку на тлі збільшення пропозиції (у такому разі задовольняються інтереси споживачів, але ціною інтересів аграріїв).

Насправді, у вітчизняній доктрині міф про те, що інтенсивне сільськогосподарське виробництво здатне вирішити усі продовольчі проблеми, є дуже поширеним. Однак світовий досвід вже однозначно спростував гіпотезу про виключну роль сільського господарства у формуванні продовольчої безпеки держави – в аграрних країнах люди голодують частіше.

Чітке усвідомлення відповідних постулатів є необхідною передумовою не лише адекватного визначення продовольчої безпеки, але й ефективного правового регулювання цих відносин.

Правозастосовна площина. Досить цікаво простежити застосування терміну «продовольча безпека» в судовій практиці 2023 року. Дане поняття переважно фігурувало у трьох випадках. По-перше, у справах про конфіскацію земельних ділянок сільськогосподарського призначення в іноземних громадян за позовами прокуратури в порядку ст. 145 ЗК України. У більшості судових рішень у ролі аргументу фігурує теза про те, що *«наразі продовольча безпека України потребує величезної уваги, що тягне за собою невідкладне вжиття вичерпних заходів щодо повернення земельних ділянок у власність держави та їх*

подальше використання з метою забезпечення потреб у першу чергу громадян України»²⁶.

По-друге, у низці справ суди користувалися своїм правом за ст. 233 ГК України та зменшували розміри штрафних санкцій сільськогосподарських товаровиробників. Суди мотивували своє рішення тим, що боржник є *«аграрним виробником, який забезпечує продовольчу безпеку в країні, де йде війна»*²⁷, а *«покладення надмірного фінансового тягара на останнього може призвести до погіршення його матеріального становища та неможливості виконання ним своїх основних завдань»*²⁸. В одній конкретній справі, опираючись на ці міркування, суди зменшили на 90 % розмір штрафу, пені та річних, які мали бути виплачені сільськогосподарським підприємством внаслідок прострочення виконання аграрної розписки. З огляду на таке суттєве зменшення слід більш уважно проаналізувати положення ст. 233 ГК України, в якому закріплено, що судами *«повинно бути взято до уваги: ступінь виконання зобов'язання боржником; майновий стан сторін, які беруть участь у зобов'язанні; не лише майнові, але й інші інтереси сторін, що заслуговують на увагу»*²⁹. У своєму буквальному тлумаченні дана норма не передбачає публічні інтереси. Однак незважаючи на це, суди, розуміючи продовольчу безпеку саме як публічне благо, а не інтереси боржника, все одно застосовують ст. 233 ГК України.

По-третє, йдучи на зустріч сільськогосподарським товаровиробникам, вітчизняні суди дозволяють розстрочення виконання рішень. Наприклад, у справі щодо банального стягнення заборгованості з

²⁶ Рішення Крижопільського районного суду Вінницької області від 16 червня 2023 року у справі № 134/765/23. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/112251449?from=%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D1%87%D0%B0%20%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D0%B0%22> (дата звернення: 01.01.2024 року).

²⁷ Постанова Східного апеляційного господарського суду м. Харків від 24 жовтня 2023 року у справі № 922/1912/23. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/114525747?from=%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D1%87%D0%B0%20%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D0%B0> (дата звернення: 01.01.2024 року).

²⁸ Постанова Верховного Суду від 09 березня 2023 року у справі № 902/317/22. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/109620047> (дата звернення: 01.01.2024 року).

²⁹ Господарський кодекс України від 16.01.2003 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19-20, № 21–22. Ст. 144.

сільськогосподарського підприємства за договором поставки суди розстрочили виконання судового рішення, враховуючи пояснення відповідача, що *«незважаючи на значні складнощі ведення діяльності, на час воєнного стану ТОВ Компанія “Ботік” не зупиняє господарську діяльність, проводить посівну кампанію на 2023 рік, забезпечуючи при цьому робочі місця, підтримуючи економіку та продовольчу безпеку країни; а також, що в умовах воєнного стану продовольча безпека набуває критичного значення для держави, що вимагає забезпечення інтенсивного сільськогосподарського виробництва, а також якнайповнішого використання сільськогосподарських угідь»*³⁰.

Узагалі, як помітно, в розглянутих типових правозастосовних випадках термін «продовольча безпека» вживається як апріорі відоме та зрозуміле поняття, без конкретних пояснень взаємозв'язку сільськогосподарської діяльності конкретного підприємства та стану продовольчої безпеки країни. Тобто можна простежити, що: а) сільськогосподарський товаровиробник сприймається як носій прав та обов'язків щодо формування продовольчої безпеки; б) застосовується інтуїтивне, а не нормативне трактування продовольчої безпеки, оскільки жодних законодавчих норм чи дефініцій не вжито; в) суди орієнтуються на суспільну важливість сільськогосподарської діяльності та сільськогосподарського землекористування без додаткових обґрунтувань цієї тези. Однією з причин ігнорування законодавчого визначення продовольчої безпеки в судових рішеннях, на нашу думку, є недосконалість легальної дефініції та її невідповідність реальним правовідносинам.

Таким чином, ми можемо зробити висновок про низький рівень концептуальності законодавства у сфері продовольчої безпеки, а також про критично низький рівень розуміння продовольчої безпеки як складного комплексного поняття, що спостерігається на нормативному, правозастосовному та доктринальному рівнях. На нашу думку, оптимальне поняття продовольчої безпеки може бути виведене на основі комплексного аналізу отриманих нами висновків та інтеграції виявлених основних ознак.

³⁰ Постанова Східного апеляційного господарського суду м. Харкова від 05 липня 2023 року у справі № 922/352/23. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/112115908> (дата звернення: 01.01.2024 року).

Отже, використовуючи комплексний підхід, ми дослідили поняття продовольчої безпеки у законодавчій, доктринальній та правозастосовній площинах. По-перше, виявлено основні негативні прояви використання поняття продовольчої безпеки в законодавстві, а саме: а) застарілість легальної дефініції, її невідповідність реальним відносинам та потребам часу; б) підміна юридичних термінів, що проявляється, здебільшого, в необґрунтованій синонімізації. По-друге, широкий плюралізм наукових визначень продовольчої безпеки було представлено у вигляді трьох основних підходів: економічного, державоцентричного, людиноцентричного. Обґрунтовано необхідність інтеграції цих підходів для комплексного визначення такого багатовимірного поняття як продовольча безпека. З цією ж метою було виявлено та спростовано три розповсюджених міфи щодо розуміння продовольчої безпеки, які впливають на її адекватне визначення. По-третє, аналіз правозастосування 2023 року продемонстрував активізацію вживання судами поняття продовольчої безпеки особливо під час аргументації заходів підтримки сільськогосподарських товаровиробників (зокрема, шляхом зменшення розміру штрафних санкцій або розстрочення виконання судових рішень). При цьому особливістю такої практики є ігнорування легальної дефініції продовольчої безпеки та сприйняття сільськогосподарського товаровиробника як носія прав та обов'язків щодо формування продовольчої безпеки, незважаючи на відсутність прямих законодавчих підстав для цього³¹.

На основі проведеного дослідження ми пропонуємо інтегроване визначення продовольчої безпеки, яке поєднує виявлені нами важливі ознаки поняття. Отже, на нашу думку, продовольча безпека – це гарантована державою захищеність інтересів і потреб людини у постійному фізичному та економічному доступі до безпечного продовольства, необхідного для її нормального розвитку та життєдіяльності, що забезпечується загальним економічним розвитком країни, а також цілеспрямованим підтриманням національної індикаторної системи на оптимальному рівні, що не допускає зниження визначених показників за мінімальні допустимі значення.

³¹ Григор'єва Х. А. Юридичне поняття продовольчої безпеки: підходи, міфи та проблеми. *Юридичний вісник*. 2024. № 1. С. 56–68.

1.2. Право продовольчої безпеки: визначення юридичної природи

Продовольча безпека у вітчизняній юридичній науці є складним міжгалузевим поняттям. Незважаючи на існування великого масиву публікацій, присвячених різним проблемам продовольчої безпеки, слід визнати їхній поширений недолік – переважна більшість із них ґрунтується на слабкому науково-методологічному фундаменті. Зокрема, мова йде про розмите розуміння юридичної природи права продовольчої безпеки. На перший погляд може здатися, що це є суто теоретичною проблемою, яка, не маючи практичного застосування, позбавлена актуальності. Однак це не так. Насправді, відсутність теоретико-методологічного підґрунтя позбавляє більшість напрацювань у сфері продовольчої безпеки системності та єдності. Глибокі фактичні проблеми із формуванням та підтриманням продовольчої безпеки в Україні є прямим наслідком такої розрізненості в науці. У зв'язку з цим назріла необхідність виявити доктринальні засади розвитку права продовольчої безпеки з метою подальшого науково обґрунтованого удосконалення законодавства у цій сфері.

Юридична проблематика продовольчої безпеки може бути віднесена до тих популярних тем, яких торкається майже кожен дослідник, що працює в аграрно-правовій науці. Аналіз стану досліджень виявляє особливість розвитку вітчизняної наукової доктрини щодо правового забезпечення продовольчої безпеки: усі дослідження можна поділити на публікації *довоєнного періоду* (до 2022 року) та публікації *воєнного періоду* (з 2022 року). Основними питаннями, які розкривалися у довоєнний час, можна вказати проблеми: формування стабільного законодавства про продовольчу безпеку; створення продовольчих резервів, необхідних за умов настання гіпотетичних загроз; розробки механізмів стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції; міжнародного співробітництва у сфері продовольчої безпеки тощо. Дослідження цього періоду втілені у наукових працях М. В. Гребенюка³², А. В. Духневича³³, В. М. Єрмоленка³⁴, Н. В. Карпінської³⁵,

³² Гребенюк М. В. До питання створення Концепції продовольчої безпеки України. *Правничий вісник університету «Крок»*. 2010. Вип. 5. Т. 1. С. 78–84.

Т. О. Коваленко³⁶, Т. В. Курман³⁷, С. О. Лушпаєва³⁸, В. В. Носіка³⁹, О. О. Сурілової⁴⁰, О. М. Туєвої⁴¹, В. Ю. Уркевича⁴² та інших учених⁴³. При цьому не можна відкидати той факт, що окремі проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки розглядалися також і представниками інших галузей юридичної науки, наприклад, О. В. Гулак⁴⁴, Г. Д. Джумагельдієвою⁴⁵, М. С. Кожухом⁴⁶, В. І. Курилом⁴⁷, В. В. Ладиченком⁴⁸, В. В. Мушеноком⁴⁹, А. Ю. Тригубом⁵⁰ та іншими ученими.

³³ Духневич А. Зобов'язання України щодо продовольчої безпеки відповідно до Угоди СОТ «Про сільське господарство». *Історико-правовий часопис*. 2015. № 2 (6). С. 92 – 97.

³⁴ Єрмоленко В. М. Аграрні майнові правовідносини приватних сільськогосподарських підприємств в Україні: автореф. дис... д-ра юрид. наук 12.00.06. Харків, 2008. 36 с.

³⁵ Карпінська Н. В. Концептуально-правові засади застосування санітарних та фітосанітарних заходів у сільському господарстві України в контексті вимог СОТ та ЄС: автореф. дис. д-ра юрид. наук 12.00.06. Одеса, 2021. 32 с.

³⁶ Коваленко Т. О. Поняття, ознаки та критерії продовольчої безпеки за законодавством України та інших держав. *Адміністративне право і процес*. 2018. № 1 (20). С. 30–41.

³⁷ Курман Т. В. Сталий розвиток сільськогосподарського виробництва: проблеми правового забезпечення: монографія. Харків: Юрайт, 2018. 376 с.

³⁸ Лушпаєв С. О. Правові засади продовольчої безпеки України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2014. 19 с.

³⁹ Носік В. В. Право власності на землю Українського народу: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

⁴⁰ Сурілова О. О. Продовольча безпека в умовах пандемії. *Наукові праці НУ «ОЮА»*. 2021. Т. 28. С. 117–123.

⁴¹ Курман Т. В., Туєва О. М. Право продовольчої безпеки: навч. посіб. Харків: Юрайт, 2021. 92 с.

⁴² Уркевич В. Ю. Стосовно законодавства про продовольчу безпеку України. *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні*: матер. всеукр. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 26 жовт. 2012 р.). у 3-х ч. Ч. 2 «Приватно-правові проблеми формування правової держави». Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. С. 143–144.

⁴³ Актуальні проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки України: кол. монографія / за ред. В. Ю. Уркевича, М. В. Шульги. Харків, 2013. 326 с.

⁴⁴ Гулак О. В., Піддубний О. Ю., Ладиченко В. В. Карантин тварин в контексті продовольчої безпеки: правовий аспект. *Наукові записки. Серія: Право*. 2023. Вип. 14. С. 50–54.

⁴⁵ Джумагельдієва Г. Д., Кожух М. С. Господарсько-правовий механізм продовольчого забезпечення: правова сутність та структура. *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. Вип 1 (26). С. 83–89.

⁴⁶ Кожух М. С. Господарсько-правове забезпечення реалізації державної продовольчої політики: монографія. Київ: Юридична думка, 2015. 199 с.

⁴⁷ Курило В. І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 487 с.

⁴⁸ Ладиченко В. В. Конституційно-правове забезпечення продовольчої безпеки. *Біоресурси планети і біобезпека навколишнього середовища: проблеми і перспективи*: матеріали конф. Київ, 2013. С. 46–48.

⁴⁹ Мушенко В. В. Фінансово-правові засади державної аграрної політики України: монографія / за заг. ред. д.ю.н., проф. В. І. Курила. Ніжин: Вид-во НДУ ім. М. Гоголя, 2017. 371 с.

З початком воєнних дій в Україні наукові праці змінили свій характер та фактично демонструють два основних вектори: а) виявлення ризиків для продовольчої безпеки в умовах ведення бойових дій та ускладнення здійснення сільськогосподарської діяльності (цьому присвячена значна кількість економічних досліджень); б) аналіз нормотворчих кроків, зроблених з метою збереження продовольчої безпеки, а також висування пропозицій щодо удосконалення законодавства з цією метою (О. М. Батигіна⁵¹, В. М. Єрмоленко⁵², А. М. Земко⁵³, Г. С. Корнієнко⁵⁴, П. Ф. Кулинич⁵⁵, Т. В. Курман⁵⁶ та інші).

Як справедливо відмічає В. М. Єрмоленко, вітчизняна аграрно-правова доктрина розпочала активно розвиватися у напрямі розробки проблем продовольчої безпеки орієнтовно з 2010 року. Справді, опрацьовуючи окремі актуальні питання щодо продовольчої безпеки, учені поступово вибудовували початкове розуміння предмету та юридичної природи відповідного правового утворення. Цей процес професор В. М. Єрмоленко цілком виправдано називає консолідацією доктринальних підходів щодо визначення місця правового забезпечення про-

⁵⁰ Тригуб А. Ю. Адміністративно-правове забезпечення продовольчої безпеки України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2012. 18 с.

⁵¹ Батигіна О. М. Продовольча безпека: історія розвитку та сучасний стан правового регулювання / Аграрне та земельне право України: сучасна парадигма і перспективи розвитку: кол. монографія / за ред. д.ю.н., проф. А. П. Гетьмана та д.ю.н., проф. Т. В. Курман. Харків: Юрайт, 2022. С. 154–179.

⁵² Єрмоленко В. М. Стан і перспективи наукового, нормативно-правового та освітнього забезпечення продовольчої безпеки в Україні. *Продовольча та екологічна безпека у воєнний і післявоєнний часи: правові виклики для України та світу*: тези доповідей учасників Міжн. наук.-практ. онлайн/офлайн конф. (м. Київ, 16 вересня 2022 р.). Київ: ФОП Ямчинський О. В., 2022. С. 24–29.

⁵³ Земко А. М. Продовольча безпека в умовах війни: правовий аспект. *Продовольча та екологічна безпека у воєнний і післявоєнний часи: правові виклики для України та світу*: тези доповідей учасників Міжн. наук.-практ. онлайн/офлайн конф. (м. Київ, 16 вересня 2022 р.). Київ: ФОП Ямчинський О. В., 2022. С. 112–115.

⁵⁴ Корнієнко Г. С. Правові засади експорту сільськогосподарської продукції як основи продовольчої безпеки в сучасних умовах / Аграрне та земельне право України: сучасна парадигма і перспективи розвитку: кол. монографія / за ред. д.ю.н., проф. А. П. Гетьмана та д.ю.н., проф. Т. В. Курман. Харків: Юрайт, 2022. С. 128–153.

⁵⁵ Кулинич П. Ф. Продовольча безпека України та світу в умовах збройних конфліктів: шляхи вдосконалення правового забезпечення. *Продовольча та екологічна безпека у воєнний і післявоєнний часи: правові виклики для України та світу*: тези доповідей учасників Міжн. наук.-практ. онлайн/офлайн конф. (м. Київ, 16 вересня 2022 р.). Київ: ФОП Ямчинський О. В., 2022. С. 34–36.

⁵⁶ Курман Т. В. Агробізнес та продовольча безпека: загрози та проблеми правового забезпечення в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 3. С. 122–126.

довольчої безпеки в системі національного права як аграрно-правового інституту⁵⁷. Дійсно, в низці досліджень науковці ідентифікують інституційну природу права продовольчої безпеки⁵⁸, не зупиняючись більш детально на аргументації такого підходу. Може здатися, що ми знайшли той самий рідкісний випадок, коли учені здебільшого єдині в своїх думках щодо певного правового питання. Однак за більш детального аналізу стає зрозуміло, що це не так. Насправді, досліджуючи той чи інший проблемний аспект продовольчої безпеки, науковці розуміють ключове поняття по-різному. За довгий, більш ніж тридцятирічний період становлення і розвитку вітчизняної юридичної науки в незалежній Україні, не було опрацьовано чітких рамок поняття продовольчої безпеки, а предмет права продовольчої безпеки залишається досить аморфним. У багатьох випадках автори розуміють під предметом права продовольчої безпеки не лише відносини щодо доступності і безпечності харчової продукції, але й також інші, наприклад, щодо державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників тощо. У деяких випадках учені настільки широко розсувають межі права продовольчої безпеки, що фактично ледь не ототожнюють його із аграрним правом у цілому. Наприклад, обґрунтовуючи тезу про те, що право продовольчої безпеки є підгалуззю аграрного права, М. М. Чабаненко включає до її складу такі правові інститути: правового статусу суб'єктів аграрного права, правового режиму майна та земель сільськогосподарських підприємств, виробничо-господарської діяльності аграрних товаровиробників, державного регулювання сільського господарства, охорони довкілля у сільському господарстві⁵⁹. Подібне

⁵⁷ Єрмоленко В. М. Стан і перспективи наукового, нормативно-правового та освітнього забезпечення продовольчої безпеки в Україні. *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. 24–29.

⁵⁸ Лушпаєв С. О. Правові засади продовольчої безпеки України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2014. 200 с.; Актуальні проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки України: монографія / за ред. В. Ю. Уркевича, М. В. Шульги. Харків, 2013. 326 с; Курман Т. В. Щодо принципів забезпечення продовольчої безпеки. *Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права: збірник матеріалів круг. столу* (Харків, 24 травня 2013 року). Харків, 2013. С. 94–96.

⁵⁹ Чабаненко М. М. Система аграрного права України: методологічні засади становлення та розвитку: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2016. 40 с.

бачення важко підтримати, оскільки за такого підходу втрачається розуміння поняття продовольчої безпеки.

Ми переконані, що слабо контрольоване і мало обґрунтоване звуження або розширення предмету права продовольчої безпеки відбувається через хронічну невизначеність поняття продовольчої безпеки і туманне окреслення його меж. Опираючись на результати проведеного у попередньому підрозділі дослідження юридичного поняття продовольчої безпеки, ми будемо провадити далі свій науковий аналіз виходячи із того, що під продовольчою безпекою розуміється «гарантована державою захищеність інтересів і потреб людини у постійному фізичному та економічному доступі до безпечного продовольства, необхідного для її нормального розвитку та життєдіяльності, що забезпечується загальним економічним розвитком країни, а також цілеспрямованим підтриманням національної індикаторної системи на оптимальному рівні, що не допускає зниження визначених показників за мінімальні допустимі значення»⁶⁰. Таке розуміння є узгодженим із новітніми світовими тенденціями розвитку даного поняття. Якщо не розмивати поняття продовольчої безпеки, не звужувати та не розширювати його межі, то стають очевидними деякі логічні висновки.

По-перше, лише частина відносин права продовольчої безпеки має класичну аграрно-правову природу. Інша складова предмету випадає із традиційного розуміння аграрних відносин (наприклад, щодо державного регулювання цін на харчову продукцію, формування продовольчих програм для вразливих верств населення тощо).

По-друге, загальним знаменником права продовольчої безпеки виступає не сільськогосподарська діяльність, а харчова продукція. В інституційно-функціональній сфері такий підхід втілюється в принципі агропродовольчого ланцюга, який ліг в основу утворення вітчизняної Держпродспожислужби, але не відобразився в доктринальних розробках щодо предмету аграрного права. Простеження усього шляху створення та просування харчової продукції аж до споживача не є

⁶⁰ Григор'єва Х. А. Юридичне поняття продовольчої безпеки: підходи, міфи та проблеми. *Юридичний вісник*. 2024. № 1. С. 56–68.

характерним для традиційного аграрного права, і про це буде детальніше сказано нижче.

По-третє, право продовольчої безпеки зміщує акценти регулювання: з сільськогосподарського товаровиробника (як в аграрному праві) на споживача продовольства. Слід враховувати, що інтереси цих двох груп суб'єктів – виробники та споживачі сільськогосподарської продукції – часто є протилежними (наприклад, у питанні ціноутворення).

Отже, виявлені об'єктивні ознаки права продовольчої безпеки не узгоджуються із класичною теорією аграрного права, і тому догматичне твердження щодо аграрно-правової інституційної природи права продовольчої безпеки стає все більш сумнівним. Це дає нам підстави для подальшого наукового пошуку.

З огляду на потребу більш поглиблено вивчити юридичну сутність права продовольчої безпеки нам видається корисним проаналізувати іноземний правовий досвід. Звичайно, не варто сподіватися на те, що такий екскурс дасть вичерпні відповіді на усі питання. Однак розуміння тенденцій розвитку права в інших країнах дає можливість переоцінити та глибше усвідомити еволюцію власного права і законодавства.

Проведений аналітичний огляд багатьох праць іноземних учених за останні двадцять років продемонстрував, що іноземна англомовна юридична доктрина активно оперує кількома спорідненими поняттями. Передусім, слід зосередити увагу на застосуванні поняття *харчового права (food law)*, що є загальним та охоплює всю сукупність правових норм, якими регулюються суспільні відносини щодо харчової продукції. При цьому використання даного терміну не є жорстким – його активно адаптують до різних дослідницьких потреб: наприклад, застосовують для розробки концепції міжнародного харчового права (*international food law*)⁶¹, кримінального харчового права (*food criminal law*)⁶², права харчової гігієни (*food hygiene law*)⁶³ тощо. Харчове право

⁶¹ Silvee S. S., Wu X. International Food Law: Historical Development and Need of Comprehensive Law. *Asian journal of WTO & international health law and policy*. 2021. Vol. 16. Issue 2. P. 421–461.

⁶² Maden M. A Comparative Examination of Some Basic Concepts and General Structure of Food Criminal Law. *Journal of Penal Law and Criminology-Ceza Hukuku Ve Kriminoloji Dergisi*. 2019. Vol. 7. Issue 1. P. 67–102.

є складним і проблемним, оскільки воно тісно пов'язане із багатьма галузями права⁶⁴. Для нашої правової системи виділення харчового права є не характерним, оскільки історично більшу частину його предмету охоплювало аграрне право. Однак трансформація відносин, пов'язаних із виробництвом і споживанням харчової продукції, призвела до об'єктивної необхідності в спеціальному правовому регулюванні. Деякі учені йдуть далі, та вказують на обмежені можливості харчового та аграрного права: «ні поодинці, ні в тандемі ці галузі права не здатні охопити найактуальніші правові питання, які зараз впливають на нашу продовольчу систему»⁶⁵. Тобто йде мова про можливу інтеграцію цих галузей у щось принципово інше.

Незважаючи на те, що терміном «харчове право» активно користуються в іноземній юридичній доктрині, слід визнати, що науковий пошук не завершено. Так, наприклад, в європейській літературі досі досліджується поява харчового права як спеціальної сфери юридичних досліджень. Учені пропонують розуміти харчове право як функціональну галузь права – таку, що окреслюється не на основі юридичних доктринальних відмінностей, а на основі сфери її суспільного застосування. У цій частині проводяться паралелі із екологічним правом, яке також ідентифікується як функціональна галузь права⁶⁶.

Цікаво, що незважаючи на відмінності в розумінні харчового права, огляд юридичної літератури демонструє широке використання цього терміну в різних правових системах, зокрема, в ЄС⁶⁷, США⁶⁸,

⁶³ Van der Velde M, van der Meulen B. EU food hygiene law and implications for food factory design. *Hygienic Design of Food Factories*. 2011. Issue 216. P. 37–54.

⁶⁴ Magri G. Complexity and multidisciplinary of food law. A dialogue with the work of Andreas Meisterernst. *Revista General De Derecho Publico Comparado*. 2021. Issue 30.

⁶⁵ Linnekin BJ., Leib EMB. Food Law & Policy: the fertile field's origins and first decade. *Wisconsin Law Review*. 2014. Issue 3. P. 559–615.

⁶⁶ Van der Meulen, Bernd M.J. The Functional Field of Food Law. The Emergence of a Functional Discipline in the Legal Sciences (February 22, 2018). *European Institute for Food Law Working Paper*. 2018. № 02. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3128103>; Urazbaeva A., Szajkowska A., Wernaart B., Franssens N. T., Vaskoska R. S. "Introduction," in *The Functional Field of Law: Reconciling the Market and Human Rights*, eds A. Urazbaeva, A. Szajkowska, B. Wernaart, N. T. Franssens, R. S. Vaskoska. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2019. P. 17–23.

⁶⁷ Purnhagen K. EU Food Law: A Very Short Introduction. In: Dries L., Heijman W., Jongeneel R., Purnhagen K., Wesseler J. (eds) *EU Bioeconomy Economics and Policies: Volume II*. Palgrave Advances in Bioeconomy: Economics and Policies. Palgrave Macmillan, Cham, 2019. https://doi.org/10.1007/978-3-030-28642-2_2

Великобританії⁶⁹, Китаї⁷⁰, Південній Кореї⁷¹, Індонезії⁷², Індії⁷³ тощо. При цьому рамки харчового права чітко не встановлені – воно продовжує активно еволюціонувати, поглинаючи все нові питання і проблеми. Увібравши традиційне регулювання безпечності харчових продуктів, програми боротьби з голодом, захист працівників харчової системи та безліч інших проблемних питань, «харчове право дає можливість зрозуміти роль права у формуванні того, що ми їмо (яка їжа виробляється та де вона розподіляється), скільки ми їмо та як ми думаємо про їжу»⁷⁴. Учені вказують на безліч точок дотику із іншими галузями права: від аграрного до права інтелектуальної власності, від кримінального – до права міжнародної торгівлі⁷⁵.

При цьому харчове право не є однорідним та монолітним – воно має власну внутрішню структуру. Так, у рамках системи харчового права вміщується підсистема *права продовольчої безпеки (food security law)*, яка найчастіше розуміється як правове регулювання відносин щодо гарантування доступності та безпечності продовольства для населення. Право продовольчої безпеки поглинається харчовим правом, оскільки розглядається як окрема складова загальних відносин щодо харчової продукції.

⁶⁸ Linnekin BJ, Leib EB. Food and law. Routledge International Handbook of Food Studies, 2013. P. 238–249.

⁶⁹ Lydgate E., Anthony C. Brexit, food law and the UK's search for a post-EU identity. University of Sussex, 2022.

⁷⁰ Yu JL, Ling LZ. The Evolution on the Basis of Chinese Food Safety Law-From Traditional Culture to Modern Technology. Proceedings of the 7th Euro-Asia Conference on Environment and Csr: Tourism, Mice, Hospitality Management and Education Session. PT I. 2012. P. 35–39.

⁷¹ Seunghye Wang. Korean food law administration and governance in food certification system. The functional field of food law. Reconciling the market and human rights. European Institute for Food Law series. 2019. Vol. 11. P. 441–453.

⁷² Soetoto E O H. The impact of Indonesia's food law reform on the concept of food sovereignty in Indonesia. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, Volume 131, International Conference on Green Agro-industry and Bioeconomy (ICGAB 2017) 24–25 October 2017, Batu City, East Java, Indonesia. 2018.

⁷³ Srikanth G.R., Yadav S., Pavan Kumar K.I. The Intersection of Food Laws and Legal Metrology Laws in India: A Framework for Analysis. MAPAN. 2024. <https://doi.org/10.1007/s12647-023-00731-0>

⁷⁴ Pollans M. J. Eaters, powerless by design. *Michigan Law Review*. 2022. Vol. 120. Issue 4.

⁷⁵ Cicchiello G. The European Agri-Food Legislation and Trade Agreements in the Context of the covid-19 Crisis: Reshaped Priorities into a New Scenario under a Complex Legal Framework. *European Journal of Comparative Law and Governance*. 2022. Vol. 9 (4). P. 1–24.

Окреме правове утворення у складі вказаних вище систем – це *право безпеки харчових продуктів (food safety law)*, що спрямоване на досягнення та підтримання належного рівня безпечності їжі для людини. Цій складовій харчового права приділяється, напевно, найбільше уваги. Безліч гучних скандалів по всьому світу, які стосувалися серйозних порушень правил безпечності продовольчих товарів, стають постійними каталізаторами ускладнення цієї сфери правового регулювання – вона демонструє стійкі тенденції до підвищення вимог та посилення їх жорсткості. Токсичне молоко в Китаї⁷⁶, конина замість яловичини – в ЄС⁷⁷, мем про «хлоровану курку» у Великобританії⁷⁸ – ці та інші відомі випадки порушення норм безпечності харчової продукції зазвичай стають відправними точками для оновлення законодавства у цій сфері. Однак при цьому вчені наголошують, що навіть харчове право ЄС з його надлишковим акцентом на безпеці харчових продуктів не змогло запобігти виникненню шахрайства⁷⁹, а значить, харчовому праву є куди розвиватися.

Отже, підвищена увага до процесу виробництва харчової продукції, підтримання її безпечності, дотримання екологічних та соціальних вимог до її створення тощо – ці та інші вагомні тренди втілилися у формуванні та розвитку окремих галузей права в багатьох зарубіжних країнах. Узагальнюючою назвою для таких спеціалізованих правових утворень, яка є прийнятою в світовій юридичній доктрині, стало «харчове право». Наприклад, в ЄС основу харчового права заклав Регламент ЄС № 178/2002 Європейського Парламенту та Ради від 28 січня 2002 року, що встановлює загальні принципи та вимоги харчового законодавства, засновує Європейський орган з безпеки харчових продуктів і встановлює процедури з питань безпеки харчових

⁷⁶ Zhang L. Engineering Compulsory Food Safety Liability Insurance in China: A Joint Perspective of Public and Private International Law. *Journal of East Asia and International Law*. 2016. Vol. 9. P. 341–342.

⁷⁷ Nnamdi O. Madichie, Fred A. Yamoah. Revisiting the European Horsemeat Scandal: The Role of Power Asymmetry in the Food Supply Chain Crisis. *Thunderbird International Business Review*. 2017. Vol. 59 (6). P. 663–675.

⁷⁸ Millstone E., Lang T., Marsden T. Brexit and chlorinated chicken: a microcosm of wider food problems. *The Political Quarterly*. 2019. Vol. 90.

⁷⁹ Barnard C., O'Connor N. Runners and riders: The horsemeat scandal, EU law and multi-level enforcement. *The Cambridge law journal*. 2017. Vol. 76 (1). P. 116–144.

продуктів⁸⁰, який зробив потужний поштовх для розробки і прийняття низки спеціальних актів, що сформували систему харчового права. Регламент встановлює основні системні принципи та правила харчового законодавства ЄС, включаючи його виконання. Закон встановлює подвійну систему контролю відповідності з боку операторів харчової промисловості та забезпечення виконання державами-членами⁸¹.

В європейському форматі харчове право об'єднує норми навколо ключової галузеутворюючої категорії – «харчова продукція». Саме за цим принципом право продовольчої безпеки розглядається невід'ємною частиною загального харчового права ЄС. Натомість, якщо проаналізувати вітчизняну систему права, то стає помітною її особливість – вона побудована за іншими принципами, тому в багатьох випадках спостерігається невідповідність із європейським баченням. Це добре простежується на прикладі аграрного права.

Аграрне право є галуззю права, яка постійно вимушена доводити власне існування. Здебільшого це відбувається через особливість предмету – аграрних правовідносин, які є неоднорідними, і тому в багатьох вчених виникає спокуса поверхово визнати їх штучним об'єднанням. Не заглиблюючись у доктринальні дискусії щодо предмету аграрного права, можна максимально абстрагувати його до найбільш узагальненого розуміння – відносини, які виникають під час ведення сільськогосподарської діяльності. Виходить, що вітчизняне аграрне право регулює сільськогосподарську діяльність (процес), тоді як харчове право в ЄС регламентує відносини щодо продовольства (продукт). Найбільш яскраво це проявляється у легальному визначенні сільськогосподарської продукції, наданому Законом України «Про державну підтримку сільського господарства України», відповідно до якого сільськогосподарською продукцією є *«товари, зазначені у групах 1–24 УКТ ЗЕД згідно із Законом України “Про Митний тариф України”, якщо при*

⁸⁰ Regulation (EC) № 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32002R0178&qid=1717490092594> (дата звернення: 01.05.2024 року).

⁸¹ Purnhagen K. P., Molitorisová A. Public and Private Enforcement in European Union Food Law. *European Journal of Risk Regulation*. 2022. Vol. 13. P. 464–476.

цьому такі товари (продукція) вирощуються, відгодовуються, виловлюються, збираються, виготовляються, виробляються, переробляються безпосередньо виробником цих товарів (продукції), а також продукти обробки та переробки цих товарів (продукції), якщо вони були вироблені на власних або орендованих потужностях (площах)». Тобто в Україні ті чи інші продукти визнаються сільськогосподарською продукцією не через власну об'єктивну природу, а з огляду на операції, які з ними відбуваються. За європейського юридичного підходу харчова продукція є і залишається центральною категорією галузі, незалежно від того, хто її виробляє чи робить інші господарські маніпуляції.

Ця важлива методологічна різниця важлива для розуміння основної проблеми права продовольчої безпеки. Унаслідок відмінності в методології формування галузей виникає розрив, глибина якого збільшується. Справа у тому, що, виконуючи євроінтеграційні зобов'язання, Україна інтенсивно нарощує власне законодавство про харчові продукти – фактично за кілька останніх років сформовано великий масив законодавства, який не має однозначної юридичної ідентифікації. Найбільш логічно було би розглядати його як складову аграрного права, однак цьому заважають класичні теоретичні засади аграрного права та його обмеженість рамками сільськогосподарської діяльності. Звичайно, не все виробництво харчових продуктів є сільськогосподарською діяльністю – і це стає перепорою для логічного продовження відповідних наукових пошуків. Наприклад, для вітчизняної науки притаманною є «прив'язка» правових проблем харчової продукції до сільського господарства або до еколого-правових питань (зокрема, дисертаційні роботи Т. Г. Ковальчук на тему «Правові питання забезпечення екологічної безпеки продуктів харчування» (1996), С. М. Романко на тему «Економіко-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції» (2008) тощо). За допомогою такої прив'язки до сільського господарства або екології відбувалася своєрідна легітимація проведених досліджень у рамках аграрного або екологічного права. Однак такий підхід має об'єктивні недоліки – він не дозволяє повноцінно вивчати юридичну проблематику виробницт-

ва, реалізації та споживання харчової продукції як цілісного ланцюга взаємопов'язаних відносин.

За нинішньої ситуації виникає своєрідна штучна «скляна межа»: виробництво сільськогосподарської продукції регулюється аграрним правом, а всі інші відносини, які становлять логічне та невід'ємне продовження виробничих процесів – випадають за рамки аграрного права. Така сама проблема стосується і права продовольчої безпеки, яке лише «однією ногою» стоїть у традиційному аграрному праві.

На нашу думку, виявлені тенденції та проблеми є проявами загальної прискореної еволюції системи права та системи законодавства. Досить довгий час аграрне право залишалося максимально консервативним та концентрувалося на відносинах, актуальних для часів реформи 90-х років ХХ ст. Слід відзначити, що зусиллями низки науковців доктрина аграрного права зробила вагомий крок вперед, прогресуючи одразу в кількох напрямках. Так, наприклад, досить сміливою стала дисертаційна робота О. М. Савельєвої на тему «Предмет аграрного права України в умовах сталого розвитку» (2016), яка довела розширення предмету аграрного права за рахунок біоенергетичних, агроінформаційних відносин, відносин сфері агролісівництва та відносин щодо відродження депресивних сільських територій⁸².

Ціла плеяда учених на рівні дисертаційних та монографічних робіт розробляла окремі важливі проблеми аграрного права, поступово оновлюючи та осучаснюючи його: Н. О. Багай⁸³, О. Г. Бондар⁸⁴, С. І. Бугера⁸⁵, О. В. Гафурова⁸⁶, Х. А. Григор'єва⁸⁷, А. В. Духневич⁸⁸,

⁸² Савельєва О. М. Предмет аграрного права України в умовах сталого розвитку: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2016. 20 с.

⁸³ Багай Н. О. Теоретико-методологічні засади розвитку аграрного законодавства України в умовах євроінтеграції: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2021. 46 с.

⁸⁴ Бондар О. Г. Контрольно-наглядова діяльність у сільському господарстві України: аграрно-правовий аспект : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06; 12.00.07. Київ, 2015. 504 с.

⁸⁵ Бугера С. І. Аграрно-правове забезпечення якості сільськогосподарської продукції в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2013. 32 с.

⁸⁶ Гафурова О. В. Правові проблеми соціального розвитку села: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2015. 36 с.

⁸⁷ Григор'єва Х. А. Концептуальні засади правового регулювання державної підтримки сільського господарства в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Одеса, 2020. 40 с.

⁸⁸ Духневич А. В. Організаційно-правове забезпечення реалізації угод Світової організації торгівлі у сільському господарстві України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2017. 38 с.

В. М. Єрмоленко⁸⁹, Н. В. Карпінська⁹⁰, Г. С. Корнієнко⁹¹, Т. В. Курман⁹², А. М. Статівка⁹³, В. Ю. Уркевич⁹⁴, М. М. Чабаненко⁹⁵ та інші. Однак, незважаючи на таке активне опрацювання аграрно-правової доктрини, темпи трансформації аграрного законодавства все одно перевищують швидкість адаптації теоретико-методологічних основ. Це стало причиною того, що право продовольчої безпеки «по-старому», традиційно відноситься дослідниками до аграрного права всупереч об'єктивним особливостям даних правових утворень. При цьому єдиний предмет права продовольчої безпеки розділяється: більшу частину вивчають в межах аграрно-правової науки, а деякі складові – в теорії адміністративного, господарського, міжнародного та навіть кримінального права. Такий розрізнений підхід штучно розриває єдине правове явище та не сприяє його повноцінному вивченню і регулюванню.

Виходом з цієї ситуації, на нашу думку, є сміливіше та активніше оновлення доктрини аграрного права. Професор В. В. Носік влучно зазначає гостру необхідність модернізації методологічного інструментарію аграрно-правової науки, яка досі базує значну частину свого доробку на застарілих та неактуальних на сьогодні засадничих положеннях⁹⁶. Зокрема, на прикладі права продовольчої безпеки ми бачимо

⁸⁹ Єрмоленко В. М. Аграрні майнові правовідносини приватних сільськогосподарських підприємств в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2008. 36 с.; Єрмоленко В. М. Джерела аграрного права: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2021. 510 с.

⁹⁰ Карпінська Н. В. Концептуально-правові засади застосування санітарних та фітосанітарних заходів у сільському господарстві України в контексті вимог СОТ та ЄС: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Одеса, 2021. 492 с.

⁹¹ Корнієнко Г. С. Теоретико-правові засади становлення та розвитку агробізнесу в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2021. 41 с.

⁹² Курман Т. В. Теоретико-методологічні засади правового забезпечення сталого розвитку сільськогосподарського виробництва: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2019. 41 с.

⁹³ Статівка А. М. Організаційно-правові питання соціального розвитку села в Україні: монографія. Харків: Право, 2007. 208 с.

⁹⁴ Уркевич В. Ю. Аграрні правовідносини в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2007. 39 с.

⁹⁵ Чабаненко М. М. Становлення та розвиток системи аграрного права України: монографія. Дніпропетровськ: Вид-во «Грані», 2015. 298 с.

⁹⁶ Носік В. В. Проблеми методології й методики дослідження, вивчення та викладання аграрного, земельного і екологічного права в Україні. *Збірник матеріалів першого зібрання фахівців споріднених кафедр з обговорення актуальних наукових проблем та методики викладання аграрного, земельного, екологічного та природоресурсного права у вищих навчальних закладах України* (Одеса, 9–10 вересня 2016 року). Одеса: Юридична література, 2016. С. 47–50.

необхідність у розширенні предмету аграрного права, що стане цілком закономірним еволюційним кроком, який відповідає тенденціям і потребам сьогодення, оскільки конститутивною ознакою аграрного права є «спрямованість аграрних відносин на реалізацію конституційного права людини на достатнє та якісне харчування»⁹⁷.

Таким чином, можемо підсумувати наші міркування. По-перше, право продовольчої безпеки не охоплюється повністю традиційним аграрним правом, оскільки деякі відносини продовольчої безпеки не можуть бути ідентифіковані доктриною як сільськогосподарська діяльність. Однак при цьому залишати його в статусі міжгалузевого інституту теж не доцільно, оскільки перебуваючи у такому статусі протягом останніх трьох десятиріч, вітчизняне право продовольчої безпеки не розвинулося – гостро відчувається відсутність концептуальної єдності та чітко визначених методологічних засад формування.

По-друге, предмет сучасного аграрного права варто розширювати за рахунок нових підходів, зокрема: а) поєднання діяльнісного та продукційного принципів окреслення аграрних правовідносин; б) використання принципу агропродовольчого ланцюга не лише для інституційно-функціональних цілей, але й для визначення меж аграрного права; в) поєднання виробничих та споживчих інтересів у формуванні та регулюванні аграрних правовідносин. Застосування указаних орієнтирів дозволить не лише підштовхнути еволюційний розвиток аграрного права – це дозволить адекватно відображати об'єктивні процеси, які відбуваються в праві, допоможе впорядкувати відносини, які матимуть чітку юридичну природу, а значить – єдині концептуальні засади розвитку.

1.3. Законодавство про продовольчу безпеку: становлення, еволюція, сучасний стан, тенденції розвитку

В умовах ведення протягом більше ніж двох років воєнних дій на території України цілком очікувано загострилися усі хронічні суспільні проблеми. Однією з них слід визнати забезпечення належного рівня

⁹⁷ Савельєва О. М. Правове регулювання відносин в агросфері: монографія. Харків: Друкарня Мадрид, 2017. 208 с.

продовольчої безпеки населення. Негативні тенденції в цій чутливій сфері простежуються вже давно – задовго до початку пандемічних та воєнних криз. На жаль, тривалий час панувало уявлення про те, що ці відносини знаходяться все ж на достатньому рівні та не потребують першочергової уваги, у зв'язку з чим держава допустила халатне занедбання законодавства про продовольчу безпеку. Це призвело до того, що в момент, коли таке законодавство мало би спрацювати і пом'якшити удар, воно лише оголило власні недоліки та застарілі проблеми. Відсутність належних та ефективних спеціальних механізмів на випадок виникнення загроз продовольчій безпеці змусила нормотворця нашвидкуруч майструвати норми, які були покликані втримати крихку продовольчу безпеку в умовах стрімкої воєнної кризи (наприклад, прийняття Закону 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). Однак окремі безсистемні дії нормотворця лише підкреслюють загальний запущений стан законодавства про продовольчу безпеку. На цьому тлі вкотре актуалізується питання щодо розробки спеціального Закону України «Про продовольчу безпеку», потреба в якому давно доведена ученими, але досі не реалізована законодавцем (не прийняті законопроекти 2004, 2005, 2011 років).

Коли в науковій літературі аналізується законодавство про продовольчу безпеку, переважна більшість досліджень сходяться на необхідності прийняття спеціального Закону України «Про продовольчу безпеку» (А. І. Берlach⁹⁸, Н. В. Волченко⁹⁹, М. В. Гребенюк¹⁰⁰, О. В. Гулак¹⁰¹, В. М. Єрмоленко¹⁰², А. М. Земко¹⁰³, Т. О. Коваленко¹⁰⁴,

⁹⁸ Берlach А. І. Правове забезпечення земельної та аграрної реформ в Україні. *Право України*. 1998. № 11. С. 125–128.

⁹⁹ Волченко Н. В. Продовольча безпека: теоретичні аспекти та реалії сьогодення: монографія / Система національного менеджменту в контексті інтеграційного виміру. Суми: ПП Вінниченко М. Д., ФОП Литовченко Є. Б., 2014. С. 38–57.

¹⁰⁰ Гребенюк М. Проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки в окремих зарубіжних державах. *Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 10. С. 52–55.

¹⁰¹ Гулак О. В., Піддубний О. Ю., Ладиченко В. В. Карантин тварин в контексті продовольчої безпеки: правовий аспект. *Наукові записки. Серія: Право*. 2023. Вип. 14. С. 50–54.

¹⁰² Єрмоленко В. М. Актуальні питання систематизації законодавства про продовольчу безпеку. *Сучасні проблеми систематизації екологічного, земельного та аграрного законо-*

О. Кузьмічов¹⁰⁵, Т. В. Курман¹⁰⁶, Ю. О. Легеза¹⁰⁷, С. О. Лушпаєв¹⁰⁸, Л. Ф. Міляр¹⁰⁹, О. Ю. Піддубний¹¹⁰, А. М. Статівка¹¹¹, В. Ю. Уркевич¹¹², М. М. Чабаненко¹¹³ та інші). Однак здебільшого ідея не отримує подальшого науково-практичного розвитку. Зокрема, якщо прийняти пропозицію розробки спеціального закону не як фінал дослідження, а як точку його відліку, то простежується велика кількість невирішених питань. По-перше, чітко не визначено сферу правового регулювання такого закону. Практичний аспект цього питання проявляється в побудові структури майбутнього нормативно-правового акту, встановленні співвідношення продовольчої безпеки із відносинами державної підтримки сільського господарства, аграрною політикою тощо. По-друге, необхідно визначитися із тим, що є пріоритетним: створення нового правового регулювання продовольчої безпеки чи систематизація існуючого законодавства у цій сфері. У такому ракурсі законодавство про продовольчу безпеку не вивчалось у вітчизняній

давства України: зб. наук. праць круглого столу (Київ, 18 березня 2011 р.). Київ: ВГЛ "Обрії", 2011. С. 113–119.

¹⁰³ Земко А. М. До проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки в Україні. *Збірник матеріалів Першого зібрання фахівців споріднених кафедр з обговорення актуальних наукових проблем та методики викладання аграрного, земельного, екологічного та природо-ресурсного права у вищих навчальних закладах України* (9–10 вересня 2016 року). Одеса, 2016. С. 114–116.

¹⁰⁴ Коваленко Т. О. Поняття, ознаки та критерії продовольчої безпеки за законодавством України та інших держав. *Адміністративне право і процес*. 2018. № 1 (20). С. 30–41.

¹⁰⁵ Кузьмічов О. Закон про продовольчу безпеку України як юридична основа публічного адміністрування у сфері забезпечення продовольчої безпеки. *Адміністративне право і процес*. 2023. № 1 (40). С. 21–30.

¹⁰⁶ Курман Т. В. Агробізнес та продовольча безпека: проблеми правового забезпечення в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 3. С. 122–126.

¹⁰⁷ Легеза Ю. О., Орешкова А. Ф. Визначення поняття «продовольча безпека». *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 2. С. 74–80.

¹⁰⁸ Лушпаєв С. О. Правові засади продовольчої безпеки України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2014. 18 с.

¹⁰⁹ Міляр Л. Ф. Державне регулювання забезпечення продовольчої безпеки: сучасний стан, проблеми та перспективи. *Науковий огляд*. 2015. № 7 (17). С. 1–14.

¹¹⁰ Гулак О. В., Піддубний О. Ю., Ладиченко В. В. Карантин тварин в контексті продовольчої безпеки: правовий аспект. *Наукові записки. Серія: Право*. 2023. Вип. 14. С. 50–54.

¹¹¹ Статівка А. М. Сільське господарство України та його інтеграція в міжнародні сільсько-господарські й торгівельні організації: проблемні питання. *Право України*. 2003. № 4. С. 42–45.

¹¹² Уркевич В. Ю. Загальна характеристика правового регулювання продовольчої безпеки: монографія / Актуальні проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки України / за ред. В. Ю. Уркевича та М. В. Шульги. Харків: ФОП Шевченко С. О., 2013. С. 37–51.

¹¹³ Чабаненко М. М. Система аграрного права України: методологічні засади становлення та розвитку: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2015. 437 с.

доктрині, хоча це якраз логічне продовження поширених міркувань щодо необхідності окремого закону.

У зв'язку з цим, обраний нами вектор дослідження вимагає відповісти на такі важливі питання: по-перше, які рамки законодавства про продовольчу безпеку мають бути встановлені; по-друге, чи відповідає сучасний стан такого законодавства вимогам ефективної систематизації.

Незважаючи на те, що багато дослідників погоджуються із необхідністю прийняти Закон України «Про продовольчу безпеку», при більш детальному аналізі виявляється, що така єдність є досить однобічною: сходячись на потребі створення спеціального закону, вчені часто розходяться в думках щодо його змісту. Особливо яскраво це проглядається щодо окреслення кола відносин, які мають регулюватися цим законом. Зустрічаються пропозиції, згідно з якими до сфери регулювання закону про продовольчу безпеку включаються відносини, що складають предмет регулювання інших правових інститутів. Наприклад, Г. І. Воржевітіна окреслює дуже широке коло нормативно-правових актів, якими регулюється, на її думку, продовольча безпека. Учена включає до складу такого законодавства нормативно-правові акти, які: 1) встановлюють вимоги до безпечності та якості харчових продуктів; 2) закріплюють правовий статус виробників продуктів харчування; 3) здійснюють законодавче регулювання правового статусу земель сільськогосподарського призначення; 4) встановлюють заходи державної підтримки виробників продуктів харчування; 5) здійснюють державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції; 6) призначені для правового регулювання оптової та роздрібної торгівлі продуктами харчування; 7) забезпечують державне регулювання цін на продукти харчування; 8) встановлюють стандарти прожиткового мінімуму для громадян України¹¹⁴. Як помітно із наведеної цитати, учена включає до законодавства про продовольчу безпеку і закони про організаційно-правові форми сільськогосподарських товаровиробників, і частину земельного законодавства, і агропротекційне законодавство

¹¹⁴ Воржевітіна Г. І. Правове регулювання рівня продовольчого забезпечення населення України. *БІЗНЕСІНФОРМ*. 2021. № 1. С. 171–176.

тощо. Таке бачення викривлює систему права і законодавства, оскільки без достатнього обґрунтування сприяє втручанню права продовольчої безпеки в інші цілком самостійні галузі, підгалузі та інститути.

Нагадаємо, що подібний розширювальний підхід використав у своєму дослідженні й М. М. Чабаненко, який доводить існування такої підгалузі аграрного права як право продовольчої безпеки¹¹⁵. На нашу думку, таке бачення системи аграрного права не достатньо аргументоване, оскільки, по-перше, воно не опирається на сучасне поняття продовольчої безпеки та його складові; по-друге, пропозиція ідентифікувати право продовольчої безпеки як підгалузь аграрного права жорстко замикає ці відносини суто в їх аграрно-правовому розрізі, але це суперечить їхнім об'єктивним тенденціям розвитку. Спроба вмістити право продовольчої безпеки в «прокрустове ложе» аграрного права не підвищує ефективність такого правового регулювання, а лише шкодить нормальному еволюційному його розвитку та доктринальному вивченню.

Проблеми юридичної природи відносин продовольчої безпеки варті окремого дослідження. Однак слід погодитися із домінуванням аграрно-правової їх приналежності. Саме тому найчастіше в доктрині відбувається змішування продовольчої безпеки із таким важливими аграрними правовідносинами, як провадження аграрної політики та надання державної підтримки сільському господарству. Однак, на нашу думку, подібне вільне змішування ключових аграрно-правових категорій призведе лише до розмивання їх меж та зниження ефективності законодавства у кожній сфері.

Оскільки ця науково-практична проблема займала нас у попередніх роботах, ми вважаємо, що окремі зроблені висновки можуть бути застосовані у контексті цього дослідження. У зв'язку з цим пропонуємо досить чітке співвідношення аналізованих понять. На нашу думку, державна аграрна політика – це комплекс взаємопов'язаних цілеспрямованих заходів уповноважених органів держави, що має за мету здійснювати стратегічний вплив та формувати певну парадигму

¹¹⁵ Чабаненко М. М. Система аграрного права України: методологічні засади становлення та розвитку: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2015. 437 с.

розвитку аграрних відносин, відповідно до якої відбувається *гарантування продовольчої безпеки*, підтримання стабільності доходів товарних виробників сільськогосподарської продукції, охорона навколишнього природного середовища під час здійснення сільськогосподарської діяльності, соціальний розвиток села¹¹⁶. Тобто продовольча безпека є одним із завдань державної аграрної політики. Виконання цих політичних завдань досягається за допомогою універсального способу – державної підтримки сільського господарства. Зокрема, вплив на продовольчу безпеку відбувається шляхом підтримки вітчизняних виробників продовольства, що насичують споживчий ринок необхідною кількістю якісного товару¹¹⁷. Однак важливо підкреслити, що усі три аграрно-правові категорії (державна аграрна політика, державна підтримка сільського господарства та продовольча безпека) є цілком автономними.

Опираючись на зроблені висновки, ми пропонуємо будувати законодавство про продовольчу безпеку як систему правових норм, що ґрунтується на визначенні основного поняття та не втручається в інші суміжні правові інститути і підгалузі. Так, продовольча безпека – це складова національної безпеки, «гарантована державою захищеність інтересів і потреб людини у постійному фізичному та економічному доступі до безпечного продовольства, необхідного для її нормального розвитку та життєдіяльності, що забезпечується загальним економічним розвитком країни, а також цілеспрямованим підтриманням національної індикаторної системи на оптимальному рівні, що не допускає зниження визначених показників за мінімальні допустимі значення»¹¹⁸. Якщо розкласти дане поняття на складові (частина національної безпеки, фізична доступність продовольства, фінансова доступ-

¹¹⁶ Григор'єва Х. А. Співвідношення правових категорій державної підтримки сільського господарства та державної аграрної політики. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 7. С. 64–68.

¹¹⁷ Григор'єва Х. А. Щодо розмежування правового забезпечення продовольчої безпеки та державної підтримки сільського господарства. *Особливості правового регулювання екологічних, земельних, аграрних, природоресурсних відносин в умовах глобалізації*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Івано-Франківськ, 20–22 верес. 2019 року). Івано-Франківськ, 2019. С. 162–165.

¹¹⁸ Григор'єва Х. А. Юридичне поняття продовольчої безпеки: підходи, міфи та проблеми. *Юридичний вісник*. 2024. № 1. С. 56–68.

ність продовольства, безпечність продовольства), то стає помітно, що кожна з них має власне правове регулювання різного ступеню досконалості. Проаналізувавши чинне законодавче забезпечення цих складових, ми зможемо виявити ступінь готовності цього законодавства до систематизації.

Продовольча безпека як частина національної безпеки. Використання усталеного поняття «продовольча безпека» вказує на його особливий органічний взаємозв'язок із формуванням безпеки держави в цілому. Незважаючи на те, що доктрина давно визнає продовольчу безпеку невід'ємною складовою національної безпеки, законодавство не демонструє однозначності в цьому питанні. Так, попередній Закон України «Про основи національної безпеки» (2003–2018) прямо визнавав забезпечення продовольчої безпеки напрямом державної політики з питань національної безпеки України¹¹⁹. Однак новим чинним Законом України «Про національну безпеку України» (2018) було змінено концепцію правового регулювання цих відносин, а згадки про продовольчу безпеку даний Закон не містить. Замість цього застосовується абстрактна конструкція національних інтересів, під якими розуміються «життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян»¹²⁰. Трактуючи це визначення, можна припустити, що до національних інтересів України можна віднести і потреби населення у повноцінному харчуванні. Однак все ж слід визнати, що законодавча основа щодо віднесення продовольчої безпеки до складу національної безпеки стала неоднозначною та була розмита порівняно із попереднім законодавством.

Фізична доступність продовольства. Одним із невід'ємних складових елементів продовольчої безпеки є фізична доступність харчової продукції для населення. Дана ознака проявляється у тому, що в країні є достатня кількість продовольчої продукції, вона розподілена рівно-

¹¹⁹ Про основи національної безпеки: Закон України від 19.06.2003 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 351 (втратив чинність).

¹²⁰ Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 року. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 31. Ст. 241.

мірно за регіонами, а її придбання населенням не обмежене та не ускладнене адміністративними чи іншими бар'єрами. Фізична доступність продовольства як елемент продовольчої безпеки є поєднанням: 1) достатнього обсягу продукції та 2) вільного доступу до її придбання. На досягнення цього спрямовані різні нормативно-правові акти.

1) *Формування на території України достатньої кількості продовольства* забезпечується багатьма законами, які можна класифікувати за змістом на такі групи:

– *правове забезпечення вітчизняного сільськогосподарського виробництва*. На цю мету працює майже увесь масив аграрного законодавства України. Серед найбільш ключових можна назвати закони: «Про зерно та ринок зерна в Україні» (2002), «Про виноград та виноградне вино» (2005), «Про молоко та молочні продукти» (2004), «Про бджільництво» (2000), «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» (2018), «Про аквакультуру» (2012), «Про насіння та садивний матеріал» (2002), «Про племінну справу у тваринництві» (1993) тощо. При цьому треба підкреслити, що відповідне законодавство спрямоване на врегулювання окремих видів аграрних правовідносин, однак не спеціалізоване на проблемах продовольчої безпеки. У багатьох дослідженнях учені піддаються спокусі всі ці аграрні закони віднести до законодавства про продовольчу безпеку, однак це поверховий погляд. Сільськогосподарське товаровиробництво, що регламентується аграрними законами, не переслідує суто продовольчу мету: наприклад, воно може бути експортоорієнтованим або непродовольчим. Більше того, уважне дослідження законів цієї групи доводить майже повну відсутність міцних та чітких зв'язків із системою продовольчої безпеки. Наприклад, зазначення метою Закону України «Про зерно та ринок зерна в Україні» забезпечення продовольчої безпеки держави є декларативною нормою, яка не має свого розвитку в змісті даного нормативно-правового акту;

– *досягнення збалансованого експорту та імпорту продовольства*. Відносини щодо міжнародної торгівлі харчовою продукцією безпосередньо впливають на фізичний обсяг продовольства на території

держави та регулюються, зокрема, такими нормативно-правовими актами як Митний кодекс України, закони України «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції» (1997), «Про гуманітарну допомогу» (1999) тощо. Якщо перші два названі закони спрямовані передусім на захист виробників, підтримання справедливої конкуренції на внутрішньому ринку, то Закон України «Про гуманітарну допомогу» має соціальний контекст і застосовується в тому числі для забезпечення фізичних поставок продовольства у випадку існування гострої потреби населення чи окремих груп людей внаслідок різних обставин.

Для збалансування кількості продовольства в державі важливого значення набуває регулювання експорту такої продукції. У рамках цієї групи законодавчих актів вирізняється, наприклад, Закон України «Про ставки вивізного (експортного) мита на насіння деяких видів олійних культур» (1999), яким унормовано продаж окремих олійних культур за кордон. Відповідно до цього Закону, наприклад, експорт насіння соняшнику за кордон обкладається досить високим митом у розмірі 10 %. Однак знову ж таки, перш ніж відносити такий нормативно-правовий акт до законодавства про продовольчу безпеку, слід наголосити на тому, що його основна мета полягала у створенні штучного бар'єру для вивезення насіння олійних за кордон та затримування цієї сировини в межах України. Це було необхідно для навантаження вітчизняних олійно-жирових заводів та розвитку переробної галузі. Як помітно, жодного посилення на продовольчу безпеку даний Закон не містив – його основне завдання було суто економічне.

Навіть епізодичні переймання законодавця проблемами продовольчої безпеки щодо експортоорієнтованої харчової продукції здебільшого носять хаотичний характер через відсутність належних чітких законодавчих алгоритмів дій у випадку загрози нестачі певного продовольчого товару та необхідності обмеження його експорту. Добре це ілюструється прикладом з нещодавньої вітчизняної історії. Так, у 2021 році зростання світових цін на соняшникову олію закономірно потягло зростання цін і на внутрішньому ринку. Опираючись на цей факт, Кабінет Міністрів України розглядав варіант встановлення

нульової квоти на експорт соняшникової олії з метою зменшення споживчих цін та недопущення дефіциту олії в Україні. Такі наміри можна ідентифікувати як свідомо популістські з огляду на деякі об'єктивні цифри: для задоволення вітчизняних споживчих потреб щорічно вистачає лише 7 % виробленої в Україні соняшникової олії; усі інші – 93 % призначені на експорт. Цілком зрозуміло, що для задоволення внутрішніх потреб (400 тис. тон) немає необхідності забороняти вивозити 5–6 млн тон продукції. Тобто тогочасна ситуація знову висвітила стару проблему та актуалізувала низку наболілих питань, зокрема, про правове регулювання втручання уряду в експорт-імпорт сільськогосподарської продукції. Фактично в Україні встановлено «ручний режим» вирішення питань оцінки стану продовольчої безпеки та її загроз. В ідеалі це дає можливості діяти гнучко і ситуативно, однак іноді – межує з управлінським свавіллям. «Ручний режим» вирішення цих питань – це досить зручно для уряду, але формує фактор нестабільності та непередбачуваності для агробізнесу та суспільства¹²¹;

– *формування державних продовольчих резервів*. Для досягнення та підтримання необхідного стану продовольчої безпеки кожній державі необхідно створювати власні стратегічні запаси продовольства, обсяг та наповнення яких має дозволити прогодувати населення чи окремі групи людей у випадку виникнення надзвичайних ситуацій тимчасового характеру. В Україні ці відносини стали хронічно проблемними, незважаючи на існування спеціальної законодавчої основи. Загострення соціальних процесів в умовах війни оголило суцільну кризу у сфері формування та управління резервами. Це стало підставою для розробки та схвалення у 2022 році Стратегії реформування системи державного матеріального резерву на період до 2025 року. Зокрема, у цьому програмному документі було надано характеристику сучасному стану цих відносин: «на стан запасів матеріальних цінностей державного резерву негативно впливають численні випадки незабезпе-

¹²¹ Григор'єва Х. А. Продовольча безпека vs. Аграрний протекціонізм (правові орієнтири на прикладі експорту соняшникової олії). *Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 21 травня 2021 року). Одеса: Гельветика, 2021. С. 547–550.

чення їх збереження відповідальними зберігачами та неефективне управління запасами матеріальних цінностей державного резерву, особливо продовольчої групи товарів, внаслідок чого мають місце випадки прострочення строку придатності продукції, що не тільки унеможливорює реалізацію цієї продукції, але і вимагає додаткового фінансування для її утилізації»¹²². На виконання цієї Стратегії розпорядженням Кабінету Міністрів України було затверджено план заходів¹²³. Зокрема, було передбачено прийняття нового закону в цій сфері – ним став Закон України «Про державні резерви» (2023). У даному акті передбачається, що складовою державного матеріального резерву є запас продовольчих товарів. Завдяки цим положенням можна визнати, що серед проаналізованих нами вище багатьох нормативно-правових актів, лише законом про державні резерви безпосередньо регулюються відносини, спрямовані на підтримання продовольчої безпеки в аспекті фізичної доступності продовольства.

2) Нагадаємо, що другою складовою фізичної доступності продовольства є *відсутність незаконних обмежень переміщення та реалізації* такої продукції. Ці відносини врегульовані, зокрема, ст. 14 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», яка передбачає, що «з метою запобігання створенню штучного дефіциту аграрної продукції в агроспоживаючих регіонах та спекулятивного збільшення цін на продукти першої необхідності на їх території забороняється введення будь-яких адміністративних, кількісних або якісних обмежень при переміщенні аграрної продукції та продуктів її переробки по всій території України»¹²⁴. Незважаючи на свій «войовничий» характер, дана норма надзвичайно мало застосовувалася на практиці. Навіть у тих випадках, коли суб'єкти господарювання доводили порушення своїх прав на підставі цієї норми, контекст не стосувався

¹²² Про схвалення Стратегії реформування системи державного матеріального резерву на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2022 р. № 771-р. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 192.

¹²³ 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.

¹²⁴ Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24.06.2004 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 49. Ст. 527.

продовольчої безпеки – здебільшого він полягав в обмеженні певних економічних інтересів товаровиробників чи бездіяльності державних органів (наприклад, у випадку відмови в митному оформленні зерна, яке спрямовувалося на експорт¹²⁵).

Фінансова доступність продовольства. Цей елемент продовольчої безпеки є надзвичайно важливим для України. Фінансова доступність харчової продукції полягає в економічній досяжності якісної їжі в достатній кількості, що необхідна для нормального розвитку людини залежно від її об'єктивних фізіологічних потреб. Аналіз вітчизняного законодавства демонструє, що ці правовідносини цікавлять нормотворця давно. Так, протягом усього періоду незалежності України моніторинг цін на продовольство та втручання держави у цінові процеси регулювалися спеціальними законами України «Про ціни і ціноутворення» 1990 та 2012 років¹²⁶. Маємо наголосити, що при цьому не йшлося прямо про забезпечення продовольчої безпеки, не передбачалося встановлення спеціальних правових механізмів для регулювання цін на сільськогосподарську харчову продукцію. Такий державний вплив відбувається у рамках загальної юридичної конструкції державних регульованих цін. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про ціни і ціноутворення» державні регульовані ціни запроваджуються «на товари, які справляють визначальний вплив на загальний рівень і динаміку цін, мають істотну соціальну значущість». Під товарами, які мають істотну соціальну значущість, можуть розумітися різні види продукції – залежно від конкретного економічного, політичного, соціального контексту. Застосовуючи цю норму, уряд у 2020 році затвердив перелік товарів, що мають істотну соціальну значущість – дві третини з цього списку представлені продовольчою продукцією¹²⁷. Для стабілізації відносин в умовах тогочасної пандемії уряд обрав

¹²⁵ Постанова Миколаївського окружного адміністративного суду від 15.02.2011 року у справі № 2а-8527/10/1470. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/14213446#> (дата звернення: 01.03.2024 року).

¹²⁶ Про ціни і ціноутворення: Закон України від 03.12.1990 року. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 52. Ст. 650. (втратив чинність); Про ціни і ціноутворення: Закон України від 21.06.2012 року. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 19–20. Ст. 190.

¹²⁷ Про заходи щодо стабілізації цін на товари, що мають істотну соціальну значущість, товари протиепідемічного призначення: постанова Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2020 р. № 341. *Урядовий кур'єр*. 2020. № 87 (втратила чинність).

такий інструмент впливу як декларування змін роздрібних цін на такі товари. У 2023 році, відповідаючи на складні виклики воєнного стану, Кабінет Міністрів України уже не застосовує правову конструкцію «товари істотної соціальної значущості» – він просто посиляється на власні повноваження щодо регулювання цін та встановлює граничний рівень торговельної надбавки (націнки) на деякі продовольчі товари (наприклад, борошно пшеничне, молоко, хліб житньо-пшеничний, яйця курячі, птиця, батон та олія соняшникова рафінована)¹²⁸.

На підставі здійснених законодавчих кроків можна зробити кілька висновків. По-перше, правовий інститут регулювання цін розвивається, уникаючи диференціації за об'єктами. З цією метою застосовується універсальна конструкція товарів істотної соціальної значущості, яка дозволяє адаптувати під неї будь-які товари продовольчого і непродовольчого призначення залежно від потреб суспільства. Слід додати, що конструкція «товари істотної соціальної значущості», з одного боку, безперечно, має свої переваги, оскільки забезпечує гнучкість державного регулювання цін та його максимальну адаптивність під раптові екстремальні умови. Однак, з іншого боку, варто усвідомлювати її недоліки: варіативне розуміння та розмиті критерії визначення. Наприклад, на Хмельниччині перелік товарів істотного соціального значення змінюється майже щомісячно протягом останніх кількох років (на основі відкритих даних регулярного моніторингу споживчих цін)¹²⁹.

По-друге, законодавство про ціноутворення навіть не декларує свій зв'язок із продовольчою безпекою та її завданнями. Більше того, якщо уважно вивчити основні напрями державної цінової політики (ст. 4 Закону), то стає зрозуміло, що майже усі вони мають господарський, суто економічний зміст (наприклад, розвиток національної економіки та підприємницької діяльності; розширення сфери застосування вільних цін; забезпечення необхідних економічних гарантій для

¹²⁸ 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 р. № 650. *Урядовий кур'єр*. 2023. № 130.

¹²⁹ Моніторинг цін на соціально значущі продовольчі товари у роздрібній мережі. URL: https://www.adm-km.gov.ua/?page_id=546 (дата звернення: 01.03.2024 року).

виробників; орієнтація цін внутрішнього ринку товарів на рівень цін світового ринку тощо). Єдиний закріплений напрямок цінової політики, який має споживче забарвлення, встановлює, що державна цінова політика спрямована на «забезпечення соціальних гарантій населенню в разі зростання цін». Однак під такими гарантіями Закон розуміє суто гіпотетичну можливість «запровадження системи компенсаційних виплат у зв'язку із зростанням цін та індексації грошових доходів соціально-економічних груп населення»¹³⁰. Фактично, слід визнати, що Закон України «Про ціни і ціноутворення» встановлює лише загальні засади для державного регулювання цін, не спеціалізуючи таке регулювання ні щодо харчової продукції, ні щодо досягнення цілей продовольчої безпеки. У результаті цього, здійснюючи ситуативний вплив на ціни на деякі продовольчі товари, уряд діє без достатньої законодавчої основи, практично на власний розсуд.

Окремою складовою законодавчого забезпечення регулювання фінансової доступності продовольства слід вказати встановлення прожиткового мінімуму, який представляє собою «вартісну величину 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»¹³¹. На перший погляд, між правовим механізмом прожиткового мінімуму та законодавством про регулювання цін має бути певний кореляційний зв'язок, оскільки прожитковий мінімум має визначати необхідний обсяг продовольчих продуктів та його вартість, а законодавство про ціни має забезпечувати відстеження та певне наближення бажаного до дійсного. Однак цього не відбувається ні на практиці, ні в теорії: ст. 2 Закону не передбачає, що прожитковий мінімум має застосовуватися чи враховуватися під час ведення цінової політики чи для досягнення продовольчої безпеки. Досить абстрактно звучить положення Закону про використання прожиткового мінімуму

¹³⁰ Про ціни і ціноутворення: Закон України від 21.06.2012 року. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 19–20. Ст. 190.

¹³¹ Про прожитковий мінімум: Закон України від 15.07.1999 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 38. Ст. 348.

для «загальної оцінки рівня життя в Україні». Таким чином, відбувається лише опосередковане регулювання фінансової доступності продовольства законодавством про прожитковий мінімум та соціальні продовольчі програми. Однак знову ж таки ми вкотре спостерігаємо відсутність певної спеціалізації, системності та концептуалізації законодавчої основи в контексті досягнення продовольчої безпеки.

Додатково відносини щодо формування і підтримання фінансової доступності продовольства регламентуються, наприклад, Законом України «Про захист економічної конкуренції», яким передбачено, що зловживанням монопольним (домінуючим) становищем на ринку є встановлення таких цін, які неможливо було би встановити за умов існування значної конкуренції; застосування різних цін до різних суб'єктів без об'єктивних причин. Також цим Законом визнаються неправомірними антиконкурентні узгоджені дії щодо встановлення цін¹³². Звичайно, ці положення мають значний фактичний вплив на формування продовольчих цін. Однак ми можемо здогадатися, що спеціалізованого поєднання заходів захисту економічної конкуренції із потребами продовольчої безпеки законодавство не містить.

Отже, можна дійти висновку про те, що, з одного боку, вітчизняне законодавство містить розвинені інститути про державне регулювання цін та ціноутворення, про конкурентні ринкові відносини, що впливають на ціни, про вартісний вираз продовольчих потреб людини тощо; однак, з другого боку – передбачені цим законодавством механізми не спеціалізовані на досягнення та підтримання продовольчої безпеки. Тобто регулювання відбувається, але його не можна назвати достатнім та ефективним. Слід пам'ятати, що проаналізовані нами закони мають цілі та завдання, які не спрямовані на продовольчу безпеку – ці нормативно-правові акти здійснюють вплив на відносини продовольчої безпеки лише побічно.

Безпечність продовольства. Ще одним складовим елементом продовольчої безпеки є досягнення і підтримання безпечності продовольства для споживачів. Чинне законодавство не містить чіткого

¹³² Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 12. Ст. 64.

визначення безпечності продовольчої продукції, однак дає нам принаймні іншу точку опори, а саме: визначає безпечний харчовий продукт як такий, що не справляє шкідливого впливу на здоров'я людини та є придатним для споживання¹³³. На регулювання відносин щодо безпечності харчової продукції спрямовано багато аграрних законів («Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» (1997), «Про ветеринарну медицину» (1992), «Про захист рослин» (1998), «Про пестициди та агрохімікати» (1995), «Про карантин рослин» (1993), «Про державне регулювання генетично-інженерної діяльності та державний контроль за розміщенням на ринку генетично модифікованих організмів і продукції» (2023), «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» (2017) тощо). Їхньою спільною рисою також є відсутність певних формальних чи змістовних зв'язків із продовольчою безпекою.

Отже, на основі проведеного аналізу чинного законодавства, яке регулює складові елементи продовольчої безпеки, необхідно визначити його сучасний стан, взаємоузгодженість і готовність до систематизації. Така аналітична підготовка є абсолютно необхідною, оскільки дасть змогу науково обґрунтувати найбільш вдалий крок щодо подальшого розвитку вітчизняного законодавства про продовольчу безпеку.

Слід зазначити, що доктрина в цілому досить одностайна щодо необхідності прийняття спеціального нормативно-правового акту про продовольчу безпеку та його законодавчу форму. Однак, якщо помірковувати, то виникає питання, як же бути із тими законами, які нині регулюють відповідні відносини? Існує два можливі варіанти. За першим («новаторським») – має бути розроблено новий закон, який додасть нове спеціальне регулювання до існуючого. За другим («систематизаційним») – має бути зібране вже напрацьоване, але розрізнене законодавство про продовольчу безпеку, яке має утворити новий закон, що замінить собою чинне регулювання. Для того щоб обрати найбільш оптималь-

¹³³ Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України від 23.12.1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 19. Ст. 98.

ний варіант, ми маємо виявити підстави та оцінити можливість систематизації законодавства про продовольчу безпеку.

Для початку необхідно визначитися із цим базовим поняттям та його ознаками. Відповідно до теорії права під систематизацією законодавства розуміється «діяльність із упорядкування чинних нормативно-правових актів у єдину узгоджену систему з метою забезпечення ефективного правового регулювання»¹³⁴. Серед різновидів систематизації виділяють інкорпорацію, консолідацію і кодифікацію. Ці види систематизації законодавства суттєво відрізняються за обсягами, метою, ступенем трансформації нормативного матеріалу. Приміряючи указані види систематизації до існуючого законодавства про продовольчу безпеку, можна переконатися в тому, що не всі вони будуть ефективними. Наприклад, інкорпорація – спосіб впорядкування нормативних актів без переробки їх змісту¹³⁵ – дасть можливість виявити усі ті норми, які стосуються відносин продовольчої безпеки. В результаті інкорпорації стане повною картина сучасного законодавства, яке тією чи іншою мірою регламентує відносини продовольчої безпеки. З огляду на це інкорпорація буде корисною не як самостійна форма систематизації, а як етап підготовки до подальшого удосконалення законодавства.

Консолідація як вид систематизації об'єднує десятки, а інколи й сотні нормативних актів з одного і того самого питання в один укрупнений акт, але при цьому зміст правового регулювання не змінюється, новели до чинного законодавства не вносяться¹³⁶. Така систематизація необхідна в тому випадку, якщо чинне законодавство досить ефективно регулює певні відносини, але таке регулювання розрізнене, неструктуроване, розкидане по багатьом нормативно-правовим актам. За допомогою консолідації такі «шматочки» законодавства збираються воєдино, «зшиваються» в один нормативно-правовий акт без якісного

¹³⁴ Петков С. В. Систематизація як основа вдосконалення чинних кодексів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2017. № 29. Т. 1. С. 4–6.

¹³⁵ Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб. Львів: Край, 2008. 224 с.

¹³⁶ Котик Г. В. Поняття та види систематизації законодавства. *Наукові записки Міжнародного гуманітарного університету*. 2020. Вип. 32. С. 14–18.

перетворення змісту такого регулювання. Проведене нами вище дослідження продемонструвало, що переважна більшість законів, які регламентують відносини продовольчої безпеки, здійснюють це не спеціалізовано. У зв'язку з цим говорити про консолідацію неможливо – готових діючих механізмів продовольчої безпеки нині занадто мало, щоб можна було їх просто об'єднати в один повний консолідований закон без додаткової обробки.

Інший варіант систематизації – кодифікація – представляє собою більш поглиблену трансформацію існуючого нормативно-правового регулювання. Так, кодифікація є «формою систематизації, яка здійснюється уповноваженими органами державної влади в процесі законотворчості та підзаконної нормотворчості в результаті чого приймається новий як за формою, так і за змістом кодифікаційний акт (кодекс, основи законодавства, регламент, статут, правила тощо)»¹³⁷. Опираючись на вироблені теоретичною юриспруденцією ознаки кодифікації, можна проаналізувати можливість кодифікації законодавства про продовольчу безпеку. Так, науковці визначили, що обов'язковою передумовою успішної кодифікації має бути належний ступінь розвитку такого законодавства. Наприклад, Є. А. Гетьман застерігає від передчасної кодифікації, яка може мати негативні наслідки. Тобто лише у випадку, коли законодавство про продовольчу безпеку сформує достатньо розвинену систему, яка потребуватиме узгодження, впорядкування та переходу на новий якісний рівень – доцільно буде вести мову про кодифікацію. Наразі ж здійснений нами аналіз продемонстрував іншу картину – законодавство про продовольчу безпеку представляє собою окремі норми та загальні механізми, рамки такого законодавства чітко не окреслені, а його зміст нагадує аморфну масу. За таких умов робити кодифікацію законодавства про продовольчу безпеку буде передчасним.

Таким чином, за результатами проведеного нами дослідження було окреслено коло відносин, що регулюються законодавством про продовольчу безпеку та мають лягти в основу майбутнього спеціаль-

¹³⁷ Гетьман Є. А. Кодифікація законодавства України: поняття, особливості, види: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2010. 20 с.

ного закону у цій сфері. Проаналізовано сучасний стан законодавства, яке регламентує окремі відносини продовольчої безпеки – зроблено висновок про його неспеціалізованість та безсистемність. Фактично, вплив на продовольчу безпеку відбувається не цілеспрямовано, а лише побічно, і це не сприяє ефективному досягненню та підтриманню продовольчої безпеки. Доведено, що окреслений сучасний стан законодавства виключає можливість проведення його консолідації чи кодифікації, адже їх передумовою має бути досить високий ступінь розвитку законодавчого забезпечення. Можна підсумувати, що оптимальним кроком для подальшого розвитку законодавства про продовольчу безпеку є розробка і прийняття спеціального Закону України «Про продовольчу безпеку», що стане необхідним еволюційним шаблоном, який оминати чи перестрибнути неможливо. При цьому даний Закон не матиме ознак кодифікаційного акту, а фактично встановлюватиме нове спеціалізоване правове регулювання¹³⁸.

1.4. Ідея продовольчого суверенітету як методологічний орієнтир для удосконалення законодавства

У світлі усіх проблем, які охоплюють сучасну Україну, одна з найбільш потенційно гострих та соціально небезпечних – це проблема продовольчої безпеки. Для нашої держави, яка сама традиційно годує майже 400 млн жителів Землі, в умовах війни і післявоєнного відновлення належний рівень продовольчої безпеки та її стабільність – це серйозний виклик. Однак цей критичний (життєзабезпечувальний) вимір продовольчої безпеки далеко не єдиний. Важливо урахувати потребу в узгодженні соціальних потреб, екологічних вимог, міжнародних зобов'язань тощо. З огляду на це актуалізується питання про оптимальне законодавче забезпечення відносин продовольчої безпеки. Такі дослідження мають ґрунтуватися на глибоких методологічних засадах, що відповідають сучасному рівню наукової думки. Зокрема, в зарубіжній літературі протягом останніх тридцяти років активно обговорюється концепція *продовольчого суверенітету*, яка була про-

¹³⁸ Григор'єва Х. А. Законодавство про продовольчу безпеку: створити нове чи систематизувати існуюче? *Прикарпатський юридичний вісник*. 2024. № 1. С. 62–70.

голошена організацією «La Via Campesina» 1996 року на Форумі організацій громадянського суспільства у Римі. Відповідно до прийнятої на Форумі Декларації *«продовольчий суверенітет – це право народів на здорове та відповідне потребам харчування, вироблене екологічно безпечними та стійкими методами, а також їх право визначати власні системи харчування та сільського господарства»*¹³⁹. Деякими вченими продовольчий суверенітет позиціонується як альтернатива класичній концепції продовольчої безпеки: *«продовольча безпека загалом зосереджена на забезпеченні економічного та фізичного доступу людей до безпечної та поживної їжі, тоді як рухи за продовольчий суверенітет (або продовольчу справедливість) надають пріоритет праву людей і громад визначати свою сільськогосподарську політику та культуру харчування»*¹⁴⁰.

Хоча безпосередньо ця ідея слабо представлена у вітчизняній доктрині та практично повністю ігнорується законодавцем, буде все ж передчасним стверджувати, що для України продовольчий суверенітет в його світовому концептуальному розумінні зовсім не притаманний. Натомість, існує потреба визначити, наскільки законодавство України відповідає ідейним засадам продовольчого суверенітету, адже чітке розуміння об'єктивної ситуації дозволить окреслити стартові умови для розбудови новітнього законодавства про продовольчу безпеку на сучасних теоретико-методологічних засадах.

Характерними особливостями вітчизняної науки у сфері правового забезпечення продовольчої безпеки можна вказати: а) *значну галузеву увагу до цих проблем* (представники різних юридичних наук присвячували свої праці питанням продовольчої безпеки: О. В. Гулак, Г. Д. Джумагельдієва, М. С. Кожух, В. В. Ладиченко, В. В. Мушенко, О. Ю. Піддубний, Ю. Ю. Пустовіт та інші); б) *домінування аграрно-правового підходу до розкриття цієї проблематики*, що зумовлюється органічним зв'язком продовольства із сільським господарством як джерелом виробництва сировини (колективна монографія «Актуальні про-

¹³⁹ Declaration of Nyéléni. Nyéléni village, Sélingué, Mali, 27th of February 2007. URL: <https://nyeleni.org/IMG/pdf/DeclNyeleni-en.pdf> (дата звернення: 10.01.2024 року)

¹⁴⁰ Noll S., Murdock E. G. Whose Justice is it Anyway? Mitigating the Tensions Between Food Security and Food Sovereignty. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*. 2020. Vol. 33. P. 1–14.

блеми правового забезпечення продовольчої безпеки України» (2013)¹⁴¹, наукові праці О. В. Білінської, О. В. Гафурової, А. В. Духневича, В. М. Єрмоленка, Н. В. Карпінської, Т. О. Коваленко, П. Ф. Кулинич, Т. В. Курман, С. О. Лушпаєва, С. І. Марченко, В. В. Носіка, І. П. Сафонова, В. І. Семчика, С. І. Сиволоцької, А. М. Статівки, В. Ю. Уркевича, Т. Є. Харитонової, М. В. Шульги та інших науковців); в) *плюралізм авторських визначень продовольчої безпеки на тлі обмежених методологічних підходів*. Зокрема, ідея продовольчого суверенітету майже не досліджена у вітчизняній фаховій літературі. Натомість зарубіжна доктрина містить багато напрацювань, присвячених цій концепції. Серед основних іноземних учених, які займаються правовими питаннями продовольчого суверенітету, слід вказати Н. Bernstein, Е. G. Murdock, S. Noll, Н. Okoronko, А. Rinella, W. D. Schanbacher тощо. У зв'язку з вказаним, сьогодні важливим завданням є визначення перспектив втілення концепції продовольчого суверенітету в аграрному законодавстві України.

Сьогодні у світі багато неурядових організацій, благодійних установ і державних інституцій здійснюють програми, спрямовані на забезпечення продовольчої безпеки. Цей термін часто використовується для позначення різноманітних зусиль, спрямованих на досягнення спільної мети – усунення голоду. Однак класичні стратегії, які переважно використовують ринкові механізми, були піддані критиці¹⁴², що викликало розвиток альтернативної моделі під назвою «продовольчий суверенітет»¹⁴³. Концепцію продовольчого суверенітету підтримують різноманітні соціальні рухи (дрібних безземельних фермерів, рухи за права корінного населення тощо), які критикують попередні зусилля

¹⁴¹ Актуальні проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки України: монографія / за ред. В. Ю. Уркевича, М. В. Шульги ; Нац. ун-т “Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого”. Харків: ФОП Шевченко С. О., 2013. 326 с.

¹⁴² Lyson T. A. Civic agriculture: Reconnecting farm, food, and community. Paris: UPNE, 2012; Pimbert M. P. Towards food sovereignty. London: IIED, 2009; Morales A. Growing food and justice: Dismantling racism through sustainable food systems. In A. H. Alkon & J. Agyeman (Eds.), *Cultivating food justice: race, class, and sustainability*. Cambridge, MA: MIT Press, 2011. P. 149–176.

¹⁴³ Bernstein H. Food sovereignty via the ‘peasant way’: A sceptical view. *The Journal of Peasant Studies*. 2014. Vol. 41 (6). P. 1031–1063; Schanbacher W. D. The politics of food: The global conflict between food security and food sovereignty. Santa Barbara: ABC-CLIO, 2010; Werkheiser I., Noll S. From food justice to a tool of the Status quo: Three sub-movements within local food. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*. 2014. Vol. 27. P. 201–210.

щодо забезпечення продовольчої безпеки і політику, засновану суто на ринкових відносинах¹⁴⁴. В розумінні апологетів цієї концепції суверенітет полягає у можливості самостійно визначати власні продовольчі відносини без тиску інших держав та корпоративного агробізнесу.

Для вітчизняної юридичної доктрини термін «суверенітет», хоча і має багато смислових відтінків, однак все ж зводиться здебільшого до основного лексичного значення «незалежність», «самодостатність», «самовизначення». У проєкції на проблеми продовольчої безпеки термін «суверенітет» використовується ученими як синонім до слова «продовольча незалежність» та «самозабезпечення». Багато науковців окремо наголошують на тому, що продовольча безпека можлива лише за умови збереження певного граничного обсягу імпортованого продовольства. Тобто для юридичної науки традиційним є сприйняття продовольчого суверенітету як передумови або складової продовольчої безпеки. Наприклад, М. В. Гребенюк вважає, що «пороговий показник забезпечення продовольчої незалежності держави – це 80 % власного продовольчого виробництва»¹⁴⁵, тоді як С. О. Лушпаєв підвищує цей мінімум до 90 %¹⁴⁶.

Однак аналіз іноземної літератури демонструє цікаві грані ідеї продовольчого суверенітету та інше змістовне значення, яке вкладається до цього поняття. Для рухів за продовольчий суверенітет їжа – це більше, ніж просто товар, до якого потрібно розширити доступ – їжа переплітається з політичними діями, культурою, ідентичністю та місцем¹⁴⁷. Концепція продовольчого суверенітету ґрунтується на важливих для виживання людства ідеях: 1) розвиток агроекології та збереження довкілля; 2) відтворення та розвиток сімейного фермерства; 3) локальність продовольства та побудова коротких агропродовольчих

¹⁴⁴ Noll S., Murdock E. G. Whose Justice is it Anyway? Mitigating the Tensions Between Food Security and Food Sovereignty. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*. 2020. Vol. 33. P. 1–14.

¹⁴⁵ Гребенюк М. Правовий аспект співвідношення понять «продовольча незалежність» та «продовольча безпека». *Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 5. С. 35–38.

¹⁴⁶ Лушпаєв С. О. Правові засади продовольчої безпеки України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2014. 18 с.

¹⁴⁷ Werkheiser I., Noll S. From food justice to a tool of the Status quo: Three sub-movements within local food. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*. 2014. Vol. 27. P. 201–210.

ланцюгів; 4) збереження та підтримка національної ідентичності, культурних традицій, продовольчих звичаїв.

Фактично, продовольчий суверенітет – це політико-правова концепція, яка визнає за людьми право самостійно визначати своє продовольче забезпечення. Контекст народження та становлення цієї ідеї полягає у боротьбі селянства із великим корпоративним бізнесом, у протистоянні уніфікації та обмеженому доступу до ринку тощо. Мабуть, найяскравіше ідеї продовольчого суверенітету проявляються на конкретних прикладах зі світової практики, що варто розглянути.

Індіанські племена, які проживають на берегах північноамериканської річки Колумбія, традиційно виловлювали лосось для продовольчих, ритуальних та господарських цілей. Цивілізаційні зміни призвели до сильного забруднення річки, перешкоджання міграції риби, мутації частини популяції лосося та інших негативних екологічних наслідків. Однак корінні народи все одно продовжують свої риболовецькі практики, незважаючи на те, що «людина, яка їсть в середньому 48 разів на місяць рибу із забрудненого улову, матиме в 50 разів більше шансів захворіти на рак»¹⁴⁸. З позицій продовольчої безпеки немає абсолютно ніякої проблеми в тому, щоб нагодувати це населення, замінивши традиційне харчування рибними консервами. Однак з позицій продовольчого суверенітету відбувається знищення місцевих харчових традицій та порушується право громади на власну ідентичність.

Не менш гостро на продовольчі питання реагує і населення Країни Басків у Іспанії, де продовольчий суверенітет втілюється здебільшого в яскраво вираженій поведінці споживачів, а саме: відданні переваги місцевим харчовим продуктам, що сприймається як частина боротьби за збереження баскської ідентичності та автономії¹⁴⁹.

В Ірландії, наприклад, картоплярство досі сприймається населенням як частина власної історії та національної культури, хоча після євроінтеграції Ірландії сільське господарство країни було перепрофі-

¹⁴⁸ Noll S., Murdock E. G. Whose Justice is it Anyway? Mitigating the Tensions Between Food Security and Food Sovereignty. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*. 2020. Vol. 33. P. 1–14.

¹⁴⁹ Naylor L. Food sovereignty in place: Cuba and Spain. *Agriculture and Human Values*. 2019. Vol. 36 (4). P. 705–717.

льоване та втратило свою овочеву спеціалізацію. Однак при цьому дослідження показали, що для значної частини громадян наявність на ринку вітчизняної картоплі є запорукою збереження самостійності та національної ідентичності. Власне сприйняття себе «картопельною» нацією не обов'язково має знаходити певні об'єктивні докази. Наприклад, проведені дослідження показали, що середньостатистичний українець щорічно споживає майже вдвічі більше картоплі, ніж ірландець. До того ж у 2021 році в Ірландії площа під посівами картоплі складала близько 7,5 тис. га, а в Україні картоплею була засаджена територія у 165 разів більша – 1238 тис. га. Однак глибоко вкорінене ставлення народу країни до себе як до історично визнаного виробника картоплі втілювалося також у заходах підтримки Ірландії українським фермерам. Так, у 2023 році Ірландія запропонувала розповсюдити через ФАО ООН посадкову картоплю серед 10 тисяч найбільш вразливих українських фермерських господарств, зокрема у селах на лінії фронту, виділивши на цю мету 450 000 євро¹⁵⁰. Основна заявлена мета – допомога сільським сім'ям «відновити виробництво картоплі для власного споживання в домогосподарствах», що має прямий некомерційний споживчий вектор. Цікаво, що ця посадкова картопля вирощувалася не в країні-донорі, а на замовлення Ірландії в господарствах Нідерландів та Франції¹⁵¹. Це додатково підкреслює, що для ірландців картоплярство має більше символічне культурне значення, ніж реальний вплив на економіку.

Європейський досвід рясніє прикладами боротьби населення за реалізацію свого права на продовольчий суверенітет у протистоянні із загальними правовими тенденціями регулювання аграрних відносин. Одним із найбільш яскравих ілюстрацій є відстоювання жителями італійського острова Сардинії свого права на виробництво та споживання «*casu marzu*» («гнилого сиру»), який представляє собою традиційний

¹⁵⁰ Ірландія виділяє 450 тисяч євро на розвиток картоплярства в Україні. URL: <https://landlord.ua/news/irlandiia-vydiliaie-450-tysiach-ievro-na-rozvytok-kartopliarstva-v-ukraini/> (дата звернення: 10.01.2024 року).

¹⁵¹ Ireland allocates 450,000 euros to support potato growing in Ukraine. URL: <https://www.ukrainians.ie/uk/events/irlandiia-vydiliaie-450-000-ievro-na-pidtrymku-kartopliarstva-v-ukraini-2/> (дата звернення: 10.01.2024 року).

вид сиру, що з'являється в результаті відкладення мухами своїх личинок та доведення продукту до стадії гниття. Через небезпеку для здоров'я, а також через те, що «гнилий сир» вважається зараженим продуктом відповідно до харчового законодавства ЄС, його продаж в Італії було офіційно заборонено. Однак у результаті активного відстоювання інтересів жителів Сардинії у контексті збереження ними власних харчових традицій, в 2010 році «*casu marzu*» було визнано культурним надбанням Сардинії, а його виробництво та продаж знову дозволені.

Як помітно із наведених прикладів, концепція продовольчого суверенітету має різні прояви, що залежить від конкретних економічних, політичних, правових, кліматичних та історичних умов кожної країни або регіону. У деяких державах ці ідеї знайшли масовану підтримку, перетворилися в масштабні громадські рухи, створили певну ідеологію ведення сільськогосподарської діяльності та споживання. Наприклад, низка країн Латинської Америки закріпила свою прихильність до концепції продовольчого суверенітету на конституційному рівні¹⁵² (першим це зробив Еквадор¹⁵³).

Хрестоматійним став приклад заснування транснаціонального громадського руху *La Via Campesina*, який є опонентом неоліберальної політики. Офіційно ця організація була представлена на Всесвітньому продовольчому саміті ООН в 1996 році¹⁵⁴. Наразі *La Via Campesina* включає 182 місцеві та національні організації у 81 країні Африки, Азії, Європи та Америки. У цілому вона представляє близько 200 мільйонів дрібних виробників продуктів харчування¹⁵⁵.

Однак світовий досвід знає також приклади невдалих спроб втілити ідейні засади продовольчого суверенітету в правову матерію та суспільне життя. Серед країн, що рішуче відмовляють своїм грома-

¹⁵² Rinella A., Okoronko H. Food sovereignty: processes of democratisation of the food systems and the right to food. *Revista general de derecho publico comparado*. 2015. Vol. 17.

¹⁵³ Baldin S. The circulation of the idea of food sovereignty. And its implementation in Ecuador. *Revista general de derecho publico comparado*. 2020. Vol. 28.

¹⁵⁴ Туренко А. Забезпечення продовольчого суверенітету в умовах сучасних викликів та загроз. *Проблеми законності*. 2022. Вип. 157. С. 20–33.

¹⁵⁵ The International Peasants' Voice. URL: <https://viacampesina.org/en/international-peasants-voice/> (дата звернення: 10.01.2024 року).

дянам у законодавчому закріпленні права на їжу, варто вказати, наприклад, США. Американський уряд бореться за внутрішню продовольчу безпеку за допомогою низки програм продовольчої допомоги, заснованих на потребах, і не використовує підходи, засновані на правах¹⁵⁶. Тобто концепція продовольчого суверенітету в цій країні активно поширюється та знаходить підтримку в суспільстві¹⁵⁷, однак не визнається державою на законодавчому рівні.

Однозначна позиція представників законодавчої гілки влади у цьому чутливому питанні дуже важлива. Наприклад, у Нікарагуа під час прийняття Закону про продовольчий і харчовий суверенітет і безпеку у 2009 році самі нормотворці не визначилися остаточно із необхідністю легітимації концепції продовольчого суверенітету, що призвело до гучного зриву обговорення представленого законопроекту через конфлікт щодо його змісту¹⁵⁸.

У деяких країнах навпаки – ідеї продовольчого суверенітету не сприймаються самим населенням. Наприклад, у Гондурасі кампанія La Via Campesina за продовольчий суверенітет провалилася, оскільки не враховувала, що гондураські селяни традиційно пов'язували продовольчий суверенітет із повноваженнями держави, а концепцію продовольчої безпеки – з глибоко укоріненим бажанням селян отримувати державну допомогу, що є необхідною в складних соціальних і природних умовах цієї країни¹⁵⁹. Передусім, вказане дає підстави вважати, що необхідною передумовою відповідного напрямку правового розвитку має бути підтримка з боку населення та цільової групи – селян.

Україна довгий час залишалася осторонь міжнародного процесу розвитку та інституціоналізації концепції продовольчого суверенітету: в законодавстві таких положень не закріплено, доктрина сконцентрована на правовому інструментарії продовольчої безпеки, громадянське

¹⁵⁶ Anderson M. D. Beyond food security to realizing food rights in the US. *Journal of Rural Studies*. 2013. Vol. 29. P. 113–122.

¹⁵⁷ The Detroit Black Community Food Security Network. About us. URL: <https://www.dbcfsn.org/about-us> (дата звернення: 10.01.2024 року).

¹⁵⁸ Godek W. Challenges for food sovereignty policy making: the case of Nicaragua's Law 693. *Third World Quarterly*. 2015. Vol. 36 (3). P. 526–543.

¹⁵⁹ Boyer J. Food security, food sovereignty, and local challenges for transnational agrarian movements: the Honduras case. *Journal of Peasant Studies*. 2010. Vol. 37 (2). P. 319–351.

суспільство неактивне. Однак, якщо проаналізувати загальні тенденції розвитку аграрного законодавства України, а також окремі конкретні законодавчі рішення крізь призму ідей забезпечення продовольчого суверенітету, то можна побачити досить чітко виражену парадигму, яка не є офіційно проголошеною, але обрання та методична реалізація якої явно простежується. Розглянемо це питання детальніше.

Найближче до втілення ідей продовольчого суверенітету Україна була у 90-ті роки ХХ ст., коли було започатковано та більшою мірою реалізовано земельну та аграрну реформи. Держава пішла на серйозний крок – вона відмовилася від виключної власності на землю, створила мільйони дрібних землевласників, які отримали право обробляти землю та вести на них сільськогосподарську діяльність. Право на самостійну сільськогосподарську діяльність та фактично можливість самостійно забезпечувати свої продовольчі потреби отримала значна частина населення країни. Для юридичного забезпечення таких відносин було адаптовано радянську спадщину – підсобне господарство перетворилося в особисте селянське господарство. Вінцем стало прийняття спеціального Закону України «Про особисте селянське господарство», яким було закріплено легальну можливість будь-якої особи використовувати земельні ділянки сільськогосподарського призначення для продовольчого самозабезпечення. З'явилося легальне визначення особистого селянського господарства, яке залишилося незмінним протягом наступних двадцяти років: *«господарська діяльність, яка проводиться без створення юридичної особи фізичною особою індивідуально або особами, які перебувають у сімейних чи родинних відносинах і спільно проживають, з метою задоволення особистих потреб шляхом виробництва, переробки і споживання сільськогосподарської продукції, реалізації її надлишків та надання послуг з використанням майна особистого селянського господарства, у тому числі й у сфері сільського зеленого туризму»*¹⁶⁰. Крім того, законодавець узаконив фактичний стан справ – дозволив продавати «надлишки» сільськогоспо-

¹⁶⁰ Про особисте селянське господарство: Закон України від 15.05.2003 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 29. Ст. 232.

дарської продукції, не позиціонуючи таких виробників підприємцями та не уточнюючи відповідні норми.

Історично склалося так, що особисте селянське господарство виконувало та продовжує виконувати важливі функції: а) виробничу (саме в господарствах населення вирощується значна частка валової сільськогосподарської продукції, особливо під час економічних спадів); б) продовольчу (основна мета ведення ОСГ – це все ж самозабезпечення харчовими продуктами в результаті самостійного обробітку земельної ділянки); в) соціально-демографічну (участь в ОСГ робить фізичних осіб самозайнятими, знижує рівень безробіття); г) культурну (ОСГ є втіленням селянських традицій, сільського способу життя, деурбанізації). Тобто в Україні в результаті синергічної дії багатьох різних факторів ОСГ стало узагальненим втіленням виробника сільськогосподарської продукції, який обробляє землю більш екологічно, дружнім, сталим способом, отримує більш якісну продукцію, сприяє соціальному розвитку сільської місцевості. При цьому в офіційних джерелах значення ОСГ применшується, цілеспрямовано розмивається. На законодавчому рівні відбувається стимулювання до комерціалізації таких господарств. Статистика має красномовну динаміку зменшення кількості ОСГ: з 4,9 млн у 2005 році – до 3,9 млн у 2022 році. За 17 років держава втратила 1 млн особистих селянських господарств або кожне п'яте.

Таким чином, вітчизняний досвід демонструє власний тип продовольчого суверенітету, який ґрунтується на функціонуванні мільйонів ОСГ. Однак законодавець провадить політику витіснення ОСГ із аграрного ринку, залишає такі господарства поза підтримкою, змінює законодавство у не вигідних для ОСГ напрямках. На нашу думку, це є недалекоюглядною політикою, особливо ураховуючи економічний спад внаслідок тривалих та масштабних воєнних дій, екологічні проблеми, породжені інтенсивним сільським господарством, а головне – беручи до уваги гостру потенційну продовольчу небезпеку.

Наразі питання не лише в тому, щоб *чимось* нагодувати велику країну. Такий підхід усе більше не відповідає сучасному баченню вирішення продовольчих проблем. У світі все гостріше критикується

концепція «узагальненої» продовольчої безпеки, яка «історично базується на ліберальних і неоліберальних політичних ідеалах»¹⁶¹. Переконавання у тому, що їжа є взаємозамінним товаром, що люди в основному є автономними індивідами, і що «економічне зростання через ринкові механізми забезпечує найбільш підходяще рішення для розподілу їжі, стримування бідності та досягнення продовольчої безпеки»¹⁶² – не знаходять свого однозначного емпіричного підтвердження, а навпаки – наштовхуються на дедалі більшу кількість контраргументів. Саме тому на противагу капіталістичній виробничій моделі, заснованій на агробізнесі, народилося таке багатовимірне поняття як продовольчий суверенітет.

Хоча і рухи за продовольчу безпеку, і за продовольчий суверенітет намагаються вирішити проблеми, пов'язані з голодом, вони роблять це по-різному та спираються на різні концепції чи моделі справедливості¹⁶³. Вибір України однозначно на офіційному рівні не визначений, однак проведене нами дослідження дозволяє простежити обраний домінантний підхід, який наполегливо, але латентно впроваджується. Натомість, ми переконані в можливості та необхідності поєднати у вітчизняному законодавстві кращі елементи обох підходів до сталого продовольчого забезпечення¹⁶⁴.

Необхідність реформування вітчизняного законодавства про продовольчу безпеку стала абсолютно очевидною у світлі воєнних, інтеграційних та екологічних викликів, що постали перед Україною протягом останніх кількох років. Щоб бути ефективним, реформування законодавчих засад має розпочинатися із ґрунтовного аналізу сучасних методологічних підходів та виявлення оптимальних концептуальних ідей, які максимально враховують проблеми та особливості нашої країни. На основі проведеного дослідження ми вважаємо, що

¹⁶¹ Schanbacher W. D. The politics of food: The global conflict between food security and food sovereignty. Santa Barbara: ABC-CLIO, 2010.

¹⁶² Ibidem.

¹⁶³ Noll S., Murdock E. G. Whose Justice is it Anyway? Mitigating the Tensions Between Food Security and Food Sovereignty. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*. 2020. Vol. 33. P. 1–14.

¹⁶⁴ Григор'єва Х. А. Продовольчий суверенітет як політико-правова концепція: перспективи втілення в аграрному законодавстві України. *Juris Europensis Scientia*. 2023. № 6. С. 69–74.

важливою методологічною засадою правового регулювання продовольчої безпеки в Україні може стати популярна у світі концепція продовольчого суверенітету, яка опирається на ідеї агроєкології, сімейного фермерства, гарантування права народів на продовольче самовизначення та збереження власної ідентичності. Слід окремо підкреслити, що методологія продовольчого суверенітету не виключає зобов'язання держави гарантувати необхідний встановлений рівень продовольчого забезпечення населення, а значить не підміняє собою механізми досягнення такого необхідного рівня продовольчої безпеки. При цьому ідейна основа продовольчого суверенітету виходить із необхідності враховувати історичний, культурний, природний контекст продовольчого забезпечення населення, на відміну від засилля уніфікаційних процесів, які активно пропагуються транснаціональним та великим національним аграрним бізнесом.

1.5. Продовольча безпека за умов воєнних конфліктів: правовий досвід іноземних держав

Ситуація, в якій опинилася Україна в результаті ведення на її території широкомасштабних воєнних дій, щодня породжує гострі запитання. У рамках нашого дослідження аналізуватиметься питання, яке є спільним знаменником для соціальних, економічних та екологічних проблем війни – питання продовольчої безпеки. При цьому унікальність нинішньої ситуації посилюється тим, що у діючому воєнному конфлікті перебувають держави, сукупна частка яких у виробництві та експорті сільськогосподарської продукції у світі становить майже третину. За останні десятиріччя жодна країна – експортер сільськогосподарської продукції на рівні України – не ставала територією воєнних дій. Глобальні наслідки війни в Україні для продовольчої безпеки світу – тема для окремих глибоких досліджень.

У цьому підрозділі ми сконцентруємося на проблемі формування та утримання внутрішньої продовольчої безпеки України в умовах війни. Слід розуміти, що наша держава – це далеко не перша країна, яка переживає подібний складний етап. У зв'язку з цим існує потреба в аналізі досвіду інших країн, на території яких велися бойові дії, у розрізі загроз продовольчій безпеці населення. Для такого аналізу

були обрані країни і території, що були охоплені воєнними конфліктами протягом останніх кількох десятиріч: Сирія, Ефіопія, Еритрея, Судан, Афганістан, Ірак, Косово, Ємен. Системний аналіз вказаних прикладів дозволяє виділити деякі закономірності, що мають важливе значення для розуміння загального сценарію змін у продовольчій безпеці країни в умовах війни. Таке розуміння дозволяє вчасно та ефективно запобігати настанню прогнозованих негативних наслідків.

У сучасній науковій доктрині відсутні дослідження, спрямовані на аналіз подібного правового досвіду інших країн світу, виявлення на цій основі типових алгоритмів, прогнозування небезпек, передбачення оптимальних нормотворчих кроків для недопущення настання продовольчої кризи в країні, яка воює. Вивчення вітчизняної наукової літератури продемонструвало епізодичне використання окремого іноземного досвіду, проте лише щодо розвинених країн в умовах мирного часу. Тобто такі правові ілюстрації наразі недостатньо актуальні для сучасної України, перед якою стоїть завдання забезпечити сільськогосподарське виробництво та продовольчу безпеку в умовах ведення бойових дій.

У зв'язку з цим у даній частині роботи ми ставимо перед собою завдання сформулювати нормотворчі пропозиції щодо збереження продовольчої безпеки населення України на основі вивчення подібного досвіду країн, на території яких відбувалися воєнні дії у період останніх тридцяти років (1990 – до сьогодні).

Аналіз новітньої історії людства протягом останніх трьох десятиріч (1990–2024) вказує на регулярні спалахи збройних конфліктів різної етіології у багатьох куточках нашої планети. Одним із негативних наслідків таких ситуацій слід вказати дестабілізацію продовольчої безпеки населення. При цьому варто одразу наголосити, що продовольча безпека має чотири стандартні виміри: наявність (постійна присутність достатньої кількості їжі); доступ (наявність достатніх ресурсів для придбання необхідної та здорової їжі); використання (розумне споживання їжі на основі знань про належне харчування та догляд); і стабільність наявності, доступу та використання їжі¹⁶⁵. Саме

¹⁶⁵ Ericksen P. J. Conceptualizing food systems for global environmental change research. *Global Environmental Change*. 2008. Vol. 18. P. 234–245; United Nations System High Level Task Force on Global Food Security. Food and Nutrition Security: Comprehensive Framework for Action.

виникнення проблем у цих відносинах дозволяє говорити про загрози продовольчій безпеці населення.

При цьому важливо відмітити, що ефект продовольчої кризи спостерігається не лише щодо того населення, яке безпосередньо потрапляє до зони воєнного конфлікту, – продовольча безпека людей, що проживають часом у абсолютно інших країнах чи на інших територіях, теж суттєво знижується внаслідок вимушених масових переміщень великих мас людей, порушень виробничих процесів, транспортних і логістичних коридорів тощо. З цієї точки зору, воєнні дії на території України мають найбільш серйозні наслідки для продовольчої безпеки. Якщо війна поглибиться, продовольча криза загостриться, створивши виклик для багатьох країн, особливо тих, які залежать від імпорту продовольства, таких як країни Близького Сходу та Північної Африки. Водночас, як зазначають дослідники, війна прийшла в невдалий час для світових продовольчих ринків, оскільки ціни на продовольство вже були високими через перебої в ланцюжку поставок, спричинені пандемією COVID-19, високий світовий попит і поганий урожай у деяких країнах¹⁶⁶.

Слід не забувати про те, що наразі триває низка воєнних конфліктів, які теж продовжують чинити негативний вплив на продовольче забезпечення. Наприклад, безперервний насильницький конфлікт у ДРК і Центральноафриканській Республіці порушив виробництво продуктів харчування, а також торгівлю продуктами харчування. У Західній Африці та Центральному Сахелі триваючі насильницькі конфлікти призвели до того, що 24,8 мільйона людей опинились у продовольчій кризі¹⁶⁷.

Уважний аналіз досвіду інших країн, що перебували у стані ведення воєнних дій, вказує на поступове проходження ними трьох фаз, на кожній з яких продовольчі відносини мали власну специфіку. Отже,

Summary of the Updated Comprehensive Framework for Action (UCFA); United Nations System High Level Task Force on Global Food Security: Rome, Italy, 2011.

¹⁶⁶ Ben Hassen T., El Bilali H. Impacts of the Russia-Ukraine War on Global Food Security: Towards More Sustainable and Resilient Food Systems? *Foods*. 2022. Vol. 11 (15). P. 2301.

¹⁶⁷ Kemmerling B., Schetter C., Wirkus L. The logics of war and food (in)security. *Global Food Security*. 2022. Vol. 33.

можна виділити три такі фази: фаза передумов, фаза гострого конфлікту, післявоєнна фаза (наслідкова).

Передумови. На прикладі аналізованих країн простежується тісний взаємозв'язок між ступенем продовольчої безпеки, екологічними умовами ведення сільськогосподарської діяльності та напруженням воєнних конфліктів. Спостерігається часта залежність між падінням внутрішнього виробництва сільськогосподарської продукції через посухи (інші несприятливі погодно-кліматичні умови) та соціальною напругою в суспільстві. Подібні закономірності фіксувалися в Сирії та Судані, які страждали від посух напередодні воєнних спалахів (наприклад, коливання цін на пшеницю стало основною причиною конфлікту в Судані в 2011 році¹⁶⁸). Характерна особливість полягає у тому, що чим складніші були екологічні проблеми аграрного виробництва до війни, тим більше вони поглиблюються під час воєнних дій. Найбільш грізними у цьому аспекті є посухи. Будучи повільними стихійними лихами, вони зазвичай впливають на більші території, ніж інші типи стихійних лих, і ускладнюють реалізацію стратегій пом'якшення та адаптації. Багато несприятливих наслідків посухи часто накопичуються повільно і можуть зберігатися протягом багатьох років після її закінчення¹⁶⁹.

Для України не характерним було зниження продовольчої безпеки напередодні війни, однак наявність екологічних проблем, пов'язаних із сільськогосподарською діяльністю, вказує на потенційні слабкі місця. Слід очікувати поглиблення вітчизняних агроекологічних проблем: деградації ґрунтів, розширення зон опустелювання, зменшення придатних водних ресурсів, доступних для сільськогосподарського поливу, тощо.

Гостра фаза конфлікту. Аналіз іноземних сценаріїв взаємовпливу продовольчої безпеки та війни, дозволяє виявити кілька важливих спільних рис:

¹⁶⁸ Chen J., Kibriya S., Bessler D., Price E. The relationship between conflict events and commodity prices in Sudan. *Journal of Policy Modeling*. 2018. Vol. 40 (4). P. 663–684.

¹⁶⁹ Wirkus L., Piereder J. Early warning systems for drought and violent conflict – toward potential cross-pollination / E. Mapedza, D. Tsegai, M. Bruntrup, R. Mcleman (Eds.), *Drought Challenges: Policy Options for Developing Countries. Current Directions in Water Scarcity Research*. Vol. 2. Amsterdam: Elsevier, 2019. P. 165–181.

а) згортання програм державної підтримки сільського господарства, що в цілому зумовлюється перенаправленням бюджетних коштів на воєнні задачі. Сільське господарство як ризикова сфера економічної діяльності в період гострих криз потребує ще більшої уваги з боку держави, однак воєнні конфлікти в активній фазі свого розвитку блокують таку підтримку. Це обвалює аграрний сектор ще більше та стає потужним тригером зниження продовольчої безпеки населення.

При тому надзвичайно цікавими виглядають на цьому тлі висновки, зроблені щодо сирійського конфлікту. Так, учені виявили, що земельні реформи 1960-х років і державна підтримка сільськогосподарського сектора стали буфером проти голоду, коли Сирія була занурена у війну. Той факт, що Сирія, незважаючи на десятиліття війни, вижила без голоду, підтверджує тезу, що державна підтримка сільського господарства в регіонах, що розвиваються, є центральною для продовольства, розвитку та національної безпеки¹⁷⁰;

б) використання сільського господарства як фактору воєнного впливу. В умовах війни всі цінні ресурси ще більше підвищують своє значення. Це твердження абсолютно справедливе для сільського господарства, тому можна спостерігати різні варіанти маніпулювання ним:

– «продовольство як зброя» – тактика, яка проявляється найчастіше в навмисному знищенні урожаю, посівів, ґрунтового покриву, худоби тощо з метою пониження продовольчого забезпечення певної території та досягнення воєнних стратегічних цілей. Війна в Ємені, наприклад, стала яскравою ілюстрацією такої тактики, за що була названа «знищенням сільського господарства»: з воєнно-політичною метою систематично знищувалися посіви та сільськогосподарська інфраструктура¹⁷¹. Хоча кількість жертв масового голоду зменшилася за останні десятиліття¹⁷², це все ще широко використовувана навмисна

¹⁷⁰ Matar L. The Resilience of Syrian Agriculture. *Journal of Labor and Society*. 2022. Vol. 25. Issue 2. P. 175–197.

¹⁷¹ Sowers J. The Saudi Coalition's Food War on Yemen. *Middle East Report*. Winter, 2018; Mundy M. The strategies of the coalition in the Yemen war. *World Peace Foundation*. 2018. URL: <https://sites.tufts.edu/wpff/files/2018/10/Strategies-of-Coalition-in-Yemen-War-Final-20181005-1.pdf> (дата звернення: 01.12.2022 року).

¹⁷² De Waal. *Mass Starvation: the History and Future of Famine*. John Wiley, Hoboken, 2017.

військова стратегія в зонах сучасних конфліктів, таких як Тіграй (Північна Ефіопія), Ємен, Південний Судан або Центральноафриканська Республіка¹⁷³.

Крім того, дефіцит їжі може використовуватися як зброя для перешкоджання проживанню на спірних територіях або для стимулювання повстань¹⁷⁴. Під час війни між двома африканськими країнами – Ефіопією та Еритреєю – у 1998–2000 роках їжею не маніпулювали як частиною воєнної стратегії такою мірою, як це було у 1984–1985 роках. У той час міжнародні зусилля з надання допомоги голодуючим у Тіграї та Волло були використані військовими для того, щоб загнати голодних у центри годівлі, звідки їх можна було примусово переселити, нібито щоб надати їм більше продуктивної землі, а також щоб звільнити території, контрольовані повстанцями¹⁷⁵;

– використання сільського господарства як джерела доходу. Тактика полягає у збереженні та підпорядкуванні сільськогосподарського виробництва власним цілям воюючих сторін. Учасники бойових дій можуть отримати прямий контроль над сільськогосподарськими ресурсами для існування або стягувати податки з цих продуктів. Наприклад, таліби брали закят (ісламський податок) у розмірі 10 відсотків за будь-яку сільськогосподарську культуру, вирощену на підконтрольній їм території в Афганістані¹⁷⁶. Також у Сирії та Іраку аграрні зони, захоплені Ісламською державою Іраку та Сирії (ІДІЛ), значною мірою збереглися, незважаючи на масове переміщення¹⁷⁷. У Сахелі повідомлялося, що недержавні збройні групи контролюють та інвестують у тваринництво, щоб підтримувати економічну діяльність і зберегти регіон як базу¹⁷⁸. По суті, те, як озброєні групи справляються з вироб-

¹⁷³ Kemmerling B., Schetter C., Wirkus L. The logics of war and food (in)security. *Global Food Security*. 2022. Vol. 33.

¹⁷⁴ Lin T. K., Kafri R., Hammoudeh W. et al. Pathways to food insecurity in the context of conflict: the case of the occupied Palestinian territory. *Conflict and Health*. 2022. Vol. 16. Issue 38.

¹⁷⁵ White P. War and Food Security in Eritrea and Ethiopia, 1998–2000. *Disasters. Special Issue: Food security in complex emergencies*. 2005. Vol. 29. Issues 1. P. 92–113.

¹⁷⁶ Giustozzi A. *The Taliban at War 2001–2018*. London: Hurst, 2019.

¹⁷⁷ Eklund L., Degerald M., Brandt M., Prishchepov A.V., Pilesjö P. How conflict affects land use: agricultural activity in areas seized by the Islamic State. *Environmental Research Letters*. 2017. Vol. 12 (5). P. 1–10.

¹⁷⁸ International Crisis Group. *Islamic Terrorism in the Sahel: Fact of Fiction? Africa Report*. № 92. Dakar, Brussels, 2005.

ництвом їжі, є важливим показником їхніх стосунків із місцевими громадами. Грабунок відображає незнання людей про безпеку засобів до існування, тоді як оподаткування виробництва продуктів харчування можна інтерпретувати як зацікавленість озброєної групи у встановленні тривалих відносин із громадами¹⁷⁹.

Зважаючи на те, що сільське господарство – це цілий комплекс ресурсів (природних, технічних, людських, біологічних), здатний до самовідновлення та продукування додаткових ресурсів, не дивним є підвищений інтерес до нього під час війни. Крім того, аграрне виробництво формує підвалини продовольчої безпеки, тобто має потужний вплив на суспільство і його стабільність, що теж має неабияке значення в умовах розробки воєнних стратегій. Ураховуючи усі ці особливості, цілком логічно виглядає активне втягнення сільського господарства у воєнні конфлікти: або для отримання додаткових вигод, або для позбавлення цих вигод суперників. Найгіршим наслідком цієї тенденції є той факт, що у будь-якому випадку страждає продовольча безпека цивільного населення.

Іноді прогнозоване зменшення сільськогосподарського виробництва грає навіть антивоєнну роль. Наприклад, прем'єр-міністр Ефіопії Мелес Зенаві у 2000 році закликав до «швидкого припинення війни, тому що його вражена посухою країна не може дозволити собі ще один рік жити в стані конфлікту»¹⁸⁰;

в) *трансформація сільського господарства*. В умовах гострої фази воєнного конфлікту аграрний устрій аналізованих країн суттєво змінювався. По-перше, крупний бізнес демонструє спад. При цьому повної зупинки практично не спостерігалось у жодній країні. Наприклад, хоча багато сімей в Сирії переїхали до міст, починаючи з 2011 року¹⁸¹, тисячі фермерських домогосподарств залишилися в сільській місцевості та доглядали за посівами протягом усього конфлікту¹⁸². По-друге,

¹⁷⁹ Oberschall A., Seidman M. Food coercion in revolution and civil war: who wins and how they do it. *Comparative Studies in Society and History*. 2005. Vol. 47 (2). P. 372–402.

¹⁸⁰ BBC News Online. Casualties mount in Horn. 15 May 2005. URL: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/747903.stm> (дата звернення: 01.12.2022 року).

¹⁸¹ Ide Tobias. Climate war in the Middle East? Drought, the Syrian civil war and the state of climate-conflict research. *Current Climate Change Reports*. 2018. Vol. 4 (4). P. 347–354.

¹⁸² Linke A. M., Ruether B. Weather, wheat, and war: Security implications of climate variability for conflict in Syria. *Journal of Peace Research*. 2021. Vol. 58 (1). P. 114–131.

змінюється роль сільськогосподарської діяльності: підвищується її продовольче, а не комерційне значення. Населення намагається самозабезпечитися їжею. Цікавим прикладом є активна сільськогосподарська діяльність у великих таборах сирійських біженців (утворення садів, городів, теплиць тощо). Для України ця тенденція теж має значення та власні правові корені. Наприклад, в умовах хиткої продовольчої безпеки зростатиме значення особистих селянських господарств (ОСГ) як особливої форми господарювання на землі для забезпечення власних споживчих потреб. Довгий час держава намагалася створити такі правові умови, які б підштовхнули трансформацію ОСГ у комерційні суб'єкти, однак в умовах війни ОСГ (як і більше 20 років тому) стає тим рятувальним кругом, який держава може надати своєму населенню для часткового самозабезпечення продовольством.

Наслідки. Спільними наслідками для країн, що пережили воєнні конфлікти, є спад аграрного виробництва та різний ступінь зниження продовольчої безпеки. Більше того, такі етапи післявоєнної реконструкції затьмарені запеклими суперечками щодо доступу та власності на землю та воду, оскільки права власності часто переходили з рук в руки кілька разів під час війни¹⁸³. Таким чином, відсутність продовольчої безпеки, зокрема для бідних верств населення, часто зберігається після завершення насильницького конфлікту, оскільки відбудова просувається повільно¹⁸⁴.

Додатковим наслідком, який можна простежити на прикладі аналізу досвіду інших країн, слід вказати глобальні зміни у структурі аграрного виробництва. Наприклад, фермери, які постраждали від конфлікту в Колумбії, змінили своє рослинництво на стратегію з низьким ризиком і низькою прибутковістю, переключивши своє виробництво з діяльності з більшими інвестиціями на менш прибуткові культури з короткостроковою врожайністю та культури, які забезпечували продовольством для існування¹⁸⁵.

¹⁸³ M. Van Leeuwen, G. Van Der Haar. Theorizing the land-violent conflict nexus. *World Development*. 2016. Vol. 78. P. 94–104.

¹⁸⁴ Kemmerling B., Schetter C., Wirkus L. The logics of war and food (in)security. *Global Food Security*. 2022. Vol. 33.

¹⁸⁵ Arias M. A., Ibáñez A. M., Zambrano A. Agricultural Production amid Conflict: Separating the Effects of Conflict into Shocks and Uncertainty. HiCN Working Paper 245, 2017.

До цього вірогідного сценарію потрібно бути готовими, щоб вчасно та ефективно підтримати сільське господарство України та не допустити катастрофічних продовольчих наслідків. У цих умовах стає очевидним, що формування адаптивної та дієвої державної підтримки вітчизняних сільськогосподарських товаровиробників – це питання національної безпеки¹⁸⁶.

Крім того, важливо підкреслити, що вплив зниження виробничого потенціалу та показників продовольчої безпеки часто підштовхують уряди до активних імперативних дій. Так, коли високі ціни на продовольство спричиняють негативний вплив, який є політично, соціально та економічно неприйнятним, є вагоме обґрунтування для державного втручання у товарні ринки з метою впливу на ціни, використання та обсяги виробництва¹⁸⁷. Уже до 12 квітня 2022 року загалом 16 країн заборонили або обмежили експорт продуктів харчування¹⁸⁸. Ці обставини красномовно свідчать про важливість збереження та адаптації агропротекційних відносин в умовах воєнних дій.

У результаті проведеного дослідження було встановлено низку закономірностей розвитку продовольчих відносин у країнах, які перебували у стані збройних конфліктів протягом останніх тридцяти років:

- усі аналізовані країни проходили три послідовні фази трансформації стану продовольчої безпеки: фазу передумов, фазу гострого конфлікту, поствоєнну фазу;

- виявлений тісний взаємозв'язок між продовольчою безпекою, екологічними проблемами та напруженням воєнних конфліктів дозволяє спрогнозувати подальше ускладнення екологічних умов ведення сільськогосподарської діяльності в Україні та зростання потреби в системному вирішенні цих проблем за допомогою держави;

¹⁸⁶ 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 Міжн. наук.-практ. онлайн/офлайн конф. (м. Київ, 16 верес. 2022 р.). Київ: ФОП Ямчинський О.В., 2022. С. 107–109.

¹⁸⁷ Bentley A. R., Donovan J., Sonder K. *et al.* Near- to long-term measures to stabilize global wheat supplies and food security. *Nature Food*. 2022. Vol. 3. P. 483–486.

¹⁸⁸ The war in Ukraine is exposing gaps in the world's food-systems research. *Nature*. 2022. Vol. 604. P. 217–218.

– виявлено такі важливі риси продовольчих відносин за умов ведення воєнних дій: а) згортання програм державної підтримки сільського господарства; б) використання сільського господарства як фактору воєнного впливу («продовольство як зброя», використання сільського господарства як джерела доходу); в) трансформація сільського господарства. За воєнних умов значно зростає актуальність створення таких організаційно-правових умов, за яких населення отримує легальні можливості для самозабезпечення продовольством. У зв'язку з цим для сучасної України значно підвищується соціальна функція землі, про яку неодноразово писав І. О. Костяшкін¹⁸⁹. Однак це вступає в конфлікт із обраним вектором розвитку земельного законодавства, який особливо яскраво окреслюється протягом останніх п'яти років (йдеться про майновий характер землі, пріоритет її комерційного значення, спірні умови введення сільськогосподарської землі до ринкового обороту тощо);

– 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. У зв'язку з цим надання системної виваженої державної підтримки вітчизняному аграрному бізнесу є питанням національної безпеки¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Костяшкін І. О. Правове забезпечення соціальної функції права власності на землю в Україні: монографія. Київ-Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2016. 429 с.

¹⁹⁰ Харитоновна 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.

РОЗДІЛ 2

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРОДОВОЛЬЧУ БЕЗПЕКУ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ

2.1. Правове становище особистих селянських господарств як фактор впливу на продовольчу безпеку

Внаслідок сукупної дії багатьох негативних факторів Україна на початок 2024 року опинилася на порозі серйозної проблеми – втрати продовольчої безпеки. Тривожний дзвінок пролунав під час щорічного підрахунку Глобального індексу продовольчої безпеки. Аналіз його динаміки протягом 2012–2022 років демонструє загострення кризових явищ та погіршення ситуації із продовольчим забезпеченням. Порівняно із 2012 роком Україна опустилася на 27 позицій у світовому рейтингу держав. При цьому буде неправильно пов'язувати таку динаміку лише із пандемічними та воєнними викликами, оскільки спадні процеси домінували протягом усього десятиріччя. На тлі таких тенденцій стає зрозумілим, що вітчизняне законодавство у сфері продовольчої безпеки не справляється зі своїми завданнями та вимагає перегляду. Однак перш ніж перейти до активних нормотворчих дій необхідно провести ґрунтовний аналіз ретроспективи становлення вітчизняного досвіду та виявити законодавчі тенденції. У зв'язку з цим надзвичайно важливо проаналізувати функціонування особистих селянських господарств (ОСГ) як особливого виду сільськогосподарської діяльності, що виконує виробничі, продовольчі, соціально-демографічні та культурні завдання в українському суспільстві протягом усього періоду становлення державності. Протягом першого десятиліття незалежності попередник нинішнього ОСГ – особисте підсобне господарство – виконало колосальну за своїм значенням роль – воно виступило буфером, що пом'якшив продовольчий удар, спровокований переходом країни до ринкової економіки. Постає питання: чи має потенціал сучасне ОСГ вберегти населення України від продовольчої кризи в умовах ведення воєнних дій та післявоєнного відновлення? Значною мірою відповідь

на це питання лежить в юридичній площині, оскільки саме законодавче регулювання такої діяльності посилює або послаблює її потенціал.

Правовими проблемами ОСГ займалися багато визнаних вчених, а саме: а) загальні теоретико-методологічні та правові засади діяльності ОСГ розкривали у своїх працях В. М. Єрмоленко¹⁹¹, В. І. Лебідь¹⁹², В. В. Носік¹⁹³, А. М. Статівка¹⁹⁴, В. Ю. Уркевич¹⁹⁵, А. А. Хвасенко¹⁹⁶, Ю. О. Яремчук¹⁹⁷ та інші; б) проблеми землекористування, оподаткування, соціального забезпечення та державної підтримки ОСГ стали предметом досліджень О. В. Гафурової¹⁹⁸, Т. О. Коваленко¹⁹⁹, В. І. Курила²⁰⁰, М. Ю. Покальчука²⁰¹, О. М. Савельєвої²⁰² та інших; в) проблематикою надання особистими селянськими господарствами послуг у сфері зеленого туризму цікавилися О. В. Гафурова²⁰³, Т. О. Кова-

¹⁹¹ Єрмоленко В. М. Походження поняття «селянин» як основоположної категорії аграрного права. *Сучасні науково-практичні проблеми екологічного, земельного та аграрного права*: збірник тез допов. круглого столу (Харків, 6 грудня 2013 року). Харків, 2013. С. 26–30.

¹⁹² Лебідь В. І. Правове становище особистих селянських господарств в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2002. 21 с.

¹⁹³ Науково-практичний коментар до Закону України «Про особисте селянське господарство» / За ред. В. В. Носіка. Київ, 2004. 252 с.

¹⁹⁴ Статівка А. М. Аграрні перетворення та роль особистих підсобних господарств громадян. *Право України*. 2000. № 5. С. 27–29.

¹⁹⁵ Уркевич В. Ю. Правові аспекти членства в особистому селянському господарстві. *Право України*. 2005. № 1. С. 80–82.

¹⁹⁶ Хвасенко А. А. Правове забезпечення розвитку особистих селянських господарств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2002. 19 с.

¹⁹⁷ Яремчук Ю. О. Фізичні особи як суб'єкти аграрного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2010. 22 с.

¹⁹⁸ Гафурова О. В. Проблеми правового регулювання діяльності особистих селянських господарств. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 3. С. 280–284.

¹⁹⁹ Коваленко Т. Деякі особливості використання земельних ділянок для ведення особистого селянського господарства. *Землевпорядний вісник*. 2014. № 4. С. 32 – 36; Коваленко Т. О., Черноус С. М. Правові питання зайнятості селян. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2009. № 3 (89). С. 72–79.

²⁰⁰ Курило В., Гаєвиць М. До питання правового регулювання відносин у сфері діяльності особистих селянських господарств в Україні. *Наукові записки Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка. Серія : Право*. 2017. Вип. 1. С. 26–31.

²⁰¹ Покальчук М. Ю., Суслова В. С. Правові аспекти діяльності і розвитку особистих селянських господарств в Україні: проблеми та перспективи розвитку. *Правові горизонти*. 2020. Вип. 24 (37). С. 53–58; Покальчук М. Ю. Деякі правові питання ведення особистих селянських господарств. *Правова позиція*. 2019. № 4 (25). С. 129–133.

²⁰² Савельєва О. М., Маклакова І. О. Правові заходи державної підтримки особистих селянських господарств у сучасних реаліях. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 3. С. 132–136.

²⁰³ Гафурова О. В. Правове регулювання послуг у сфері сільського зеленого туризму (на прикладі особистих селянських господарств). *Право. Людина. Довкілля*. 2019. № 10 (4). С. 20–28.

ленко²⁰⁴, В. В. Носік²⁰⁵, Є. О. Платонова²⁰⁶, О. М. Туєва²⁰⁷ та інші учені.

Учені у своїх працях сходяться в цілому на тому, що внаслідок законодавчих дій ОСГ опинилися перед загрозою зникнення або неминучої трансформації в підприємницькі суб'єкти, що означає втрату їхньої ідентичності та специфіки. Оскільки аграрне право стрімко еволюціонує, так само як швидко змінюються об'єктивні обставини суспільного та економічного життя України, виникає потреба визначити, наскільки чинні законодавчі засади сприяють розкриттю особистими селянськими господарствами свого продовольчого потенціалу в умовах невизначеності продовольчого майбутнього.

У зв'язку з цим невід'ємною складовою нашого дослідження є визначення юридичних перспектив функціонування особистих селянських господарств в Україні в контексті загострення продовольчої проблеми.

Особисті підсобні, а згодом і особисті селянські господарства з'явилися у вітчизняній правовій реальності цілком закономірно. Історичний контекст цього законодавчого процесу надзвичайно важливий: Україна переживала складний час становлення державності, перебудови економіки, соціальні та ринкові потрясіння. Для того, щоб зняти з себе непідйомний тягар продовольчого забезпечення мільйонів громадян держава надала їм ресурс (землю), правову основу (організаційно-правову форму особистого селянського господарства) та у такий спосіб створила умови для провадження сільськогосподарської діяльності для самозабезпечення та дрібного продажу. Така форма сільськогосподарської діяльності виявилася досить продуктивною і у певні періоди часу демонструвала вражаючі обсяги виробництва певних видів сільськогосподарської продукції. Наприклад, на початку 2000-х років саме господарства населення виробляли 74 % загального обсягу м'яса,

²⁰⁴ Носік В.В., Коваленко Т.О. Проблеми правового забезпечення розвитку сільського туризму. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2008. № 3 (77). С. 37–46.

²⁰⁵ Там само.

²⁰⁶ Платонова Є. О. Правові аспекти надання послуг у сфері сільського зеленого туризму як виду діяльності особистого селянського господарства. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 1. С. 124–126.

²⁰⁷ Туєва О. М. Сільський зелений туризм як категорія аграрного права. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2016. Вип. 4 (1). С. 99–102.

67 % молока, 66 % яєць, 61 % вовни, 99 % картоплі, 83 % овочів і 82 % фруктів і ягід²⁰⁸.

Однак, незважаючи на це, законодавець розглядав такий тип аграрного господарювання перехідним, вимушеним, вторинним. Це проявилось передусім в агропротекційному законодавстві, а саме: якщо, наприклад, ще на початку 2000-х ОСГ були в числі тих виробників, які могли отримувати державну підтримку, то вже в кінці десятиріччя вони були виключені з кола адресатів за більшістю програм підтримки²⁰⁹.

Паралельно із цим Україна перетворювалася на країну агрохолдингів – активно утворювались та зростали великі корпоративні об'єднання. Було створено та законсервовано досить зручний для таких об'єднань переважно орендний тип землекористування. Нормотворець активно пропагував у програмних документах необхідність подальшого просування у цьому напрямі – утворенні великих, високоефективних підприємств. При цьому законодавчі положення щодо соціального розвитку села все більше перетворювалися на декларації та пережитки минулого. Нормотворець намагався зробити ставку на фермерські господарства, посилити та підживити їх за рахунок ОСГ. Сприйняття ОСГ як проміжної форми, «недофермерського» господарства втілювалося в Законі України «Про внесення змін до Закону України “Про фермерське господарство” щодо стимулювання створення та діяльності сімейних фермерських господарств» від 31.03.2016 року²¹⁰. Ним було передбачено різні види фермерських господарств, у тому числі без створення юридичної особи, із набуттям статусу фізичної особи – підприємця, сімейні. Законодавець намагався цим Законом підштовхнути тих селян, які ведуть фактичну товарну діяльність на власних землях ОСГ, до переходу на фермерське господарювання. Нормотворець вважав, що бар'єром до цього служить бюрократична юридична процедура

²⁰⁸ Іванюта В. Ф., Писаренко В. В., Лютик Т. В. Розвиток особистих селянських господарств в умовах Полтавської області. *Вісник Полтавської державної аграрної академії*. 2004. № 1. С. 45–48.

²⁰⁹ Григор'єва Х. А. Державна підтримка сільського господарства України: проблеми правового забезпечення: монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 596 с.

²¹⁰ Про внесення змін до Закону України «Про фермерське господарство» щодо стимулювання створення та діяльності сімейних фермерських господарств: Закон України від 31.03.2016 р. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 21. Ст. 406.

(наприклад, утворення юридичної особи, оподаткування тощо). Однак розрахунки законодавця не підтвердилися – це стало зрозуміло вже через кілька років дії оновленого фермерського законодавства. Згідно зі статистичними даними, з 2016 по 2023 зникло 187 тисяч особистих селянських господарств, а нових фермерських господарств з'явилося майже 5 тисяч. На 37 припинених ОСГ – лише 1 нове створене фермерське господарство. Такі суворі цифри відображають слабку пряму дію закону, що мав би простимулювати трансформацію ОСГ у бізнесовий формат.

Зацікавившись цими процесами, учені провели опитування селян Львівщини та виявили, що згодні перетворити свої ОСГ у сімейне фермерське господарство лише мізерні 11 % опитаних. При цьому такі респонденти обумовлювали свою згоду обов'язковим гарантуванням державної підтримки (60 %), пільгового оподаткування (15 %), доступу до ринків збуту (18 %)²¹¹.

В українському суспільстві ОСГ сприймається як спосіб життя, продовольча підстраховка, джерело додаткового заробітку, можливість отримання гарантовано безпечних та якісних продуктів харчування. Навіть лексичне значення виразу «домашня сільськогосподарська продукція» є усталеним, має позитивний характер, означає якісну чисту продукцію, вироблену із застосуванням сталих практик. До речі, в одному цікавому дослідженні було проаналізовано аграрний устрій Польщі та Чехії на предмет розвитку сталого землеробства. Ученими було виявлено специфічну форму сталості сільськогосподарського виробництва, яка проявляється у широкому поширенні дрібного, домашнього господарювання, яке призводить до сприятливих екологічних або соціальних результатів і яке не пов'язане прямо чи опосередковано з ринковими операціями. Водночас таке господарювання не позиціонується як таке, що безпосередньо стосується екологічних цілей або сталого розвитку – виробники ведуть таку сільськогосподарську діяльність через стурбованість станом і якістю їжі, а не переймаючись глобальними

²¹¹ Малік М. Й., Шпикуляк О. Г. Тенденції і перспективи розвитку особистих селянських господарств. *Економіка АПК*. 2018. № 1. С. 11–19.

проблемами²¹². Тобто жителі Польщі та Чехії, займаючись власним городом, не втілюють якусь загальнодержавну програму, чи екологічні амбіції суспільства – скорше це тиха, але цілеспрямована паралель до ринкової економіки²¹³. Це явище дослідники назвали «тихою сталістю». Учені наголошують на тому, що політики та нормотворці занадто зациклені на екологізації у великих масштабах та ігнорують подібний «тихий» прояв екологічно дружньої продовольчої та виробничої поведінки. Опираючись на досвід іншої постсоціалістичної країни – Румунії – дослідники вказують на те, що незважаючи на вагому роль селянських господарств, «альтернативні практики сільськогосподарського виробництва постійно знецінюються, знаходяться під загрозою та маргіналізуються»²¹⁴.

Така тенденція характерна і для України. Подібна «тиха сталість» у функціонуванні ОСГ не влаштовує державу, яка проводить латентну політику витіснення ОСГ із системи аграрного устрою. З цією метою використовуються три основні тактичні підходи: земельно-правовий, безпековий та агропротекційний.

Земельно-правовий підхід. Сама ідея ОСГ як особливої форми сільськогосподарської діяльності ґрунтується на землекористуванні. Оскільки «земельні відносини є провідними»²¹⁵ для ОСГ, не дивно, що зміни в цьому елементі правового становища впливають на них найбільш відчутно. Дослідження важливих земельно-правових рішень останніх років дозволяє виявити найбільш відчутні для функціонування ОСГ юридичні кроки:

а) *мінімальне податкове зобов'язання*. Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень»

²¹² Smith J., Jehlička P. Quiet sustainability: Fertile lessons from Europe's productive gardeners. *Journal of Rural Studies*. 2013. Vol. 32. P. 148–157.

²¹³ Ibidem.

²¹⁴ Velicu I., OGREZEANU A. Quiet no more: The emergence of *food justice and sovereignty* in Romania. *Journal of Rural Studies*. 2022. Vol. 89. P. 122–129.

²¹⁵ Беженар Г. М. Правове регулювання використання земель сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2007. 20 с.

від 30.11.2021 року²¹⁶ було запроваджено механізм мінімального податкового зобов'язання (МПЗ), тобто визначено мінімальну суму податків, яку має сплатити власник земельної ділянки. Сума МПЗ обраховується за відповідною формулою, яка побудована на розмірі нормативної грошової оцінки ділянки. Передбачено, що власник земельної ділянки сільськогосподарського призначення зобов'язаний платити вказану суму МПЗ, якщо відсутні підстави для звільнення від цього обов'язку. Перераховані податковим законодавством підстави можна поділити умовно на юридичні та фактичні. Фактичними можна назвати ті, які стосуються місця розташування земельної ділянки (у населеному пункті, у зоні бойових дій, зоні відчуження тощо). Юридичною підставою звільнення від сплати МПЗ є передача в користування такої земельної ділянки іншій особі. Тобто законодавець фактично ставить фізичну особу – власника земельної ділянки сільськогосподарського призначення перед вибором: або самотійно щорічно сплачувати МПЗ за сам факт власності; або передати таку земельну ділянку в оренду (або емфітевзис, або інше право користування), щоб перекласти фіскальний тягар на користувача. Незважаючи на те, що основною заявленою метою запровадження МПЗ є «забезпечення збалансованості бюджетних надходжень шляхом підвищення ефективності використання економічних ресурсів країни»²¹⁷, реальний вплив на суспільні відносини значно ширший. Економісти вбачають, що «запровадження МПЗ дозволить вивести сільськогосподарські угіддя з тіньового обробітку та одночасно призведе до скорочення втрат бюджету через ухилення від оподаткування шляхом детінізації аграрної діяльності»²¹⁸,

²¹⁶ Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень: Закон України від 30.11.2021 року. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 20.

²¹⁷ Пояснювальна записка до Проекту Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень № 5600 від 02.06.2021 року. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=5600&conv=9> (дата звернення: 10.01.2024 року).

²¹⁸ Мельничук О. В. Мінімальне податкове зобов'язання як об'єктивна необхідність поповнення бюджету держави. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави*: тези доп. XII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Вінниця, 1 груд. 2023 р.). Вінниця: ХНУВС, 2023. С. 105–107.

однак вони не враховують побічний сильний вплив на фізичних осіб – власників земельних ділянок, які не займаються комерційною сільсько-господарською діяльністю. Внаслідок дії аналізованих законодавчих норм відбувається стимулювання власників земельних ділянок для ведення ОСГ юридично позбаватися своїх земель: або відчужувати їх, або передавати в користування підприємницьким особам. Такий хід є досить відчутним впливом на правові умови функціонування ОСГ;

б) *дискредитація механізму безоплатної приватизації земельних ділянок*. Передбачений земельним законодавством приватизаційний механізм виконував важливі функції, мав свої переваги та недоліки. Учені поділилися на два табори, обстоюючи протилежні думки щодо подальшого збереження механізму безоплатної приватизації земельних ділянок: а) прихильники вбачають у ньому глибоке соціальне значення та закликають до реформування, а не повної відмови від цієї юридичної конструкції (І. О. Костяшкін, В. В. Носік); б) противники стверджують, що безоплатна приватизація земель перетворилася на нежиттєздатний, корупційний механізм, який давно не виконує адекватно покладені на нього завдання (А. М. Мірошніченко, А. І. Ріпенко). Важливо, що офіційна позиція держави віддзеркалює саме негативне ставлення до цього способу набуття прав на земельні ділянки, що відображається, зокрема, у тому, що реформування механізму є одним із завдань Державної антикорупційної програми²¹⁹.

На період воєнного стану було заборонено безоплатну передачу земель державної, комунальної власності у приватну власність, надання дозволів на розроблення документації із землеустрою з метою безоплатної передачі, розроблення такої документації²²⁰. Вважаємо, що це положення стане відправною точкою для законодавця, який вже не повернеться до попередніх правил безоплатної приватизації земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Це, безумовно, має важливе значення для можливості створення ОСГ;

²¹⁹ Державна антикорупційна програма. URL: <https://dap.nazk.gov.ua/cardproblem/53/> (дата звернення: 10.01.2024 року).

²²⁰ 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.

в) створення правових умов функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення, орієнтованого на інтереси підприємців. Зняття тривалого мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення, здійснене Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення»²²¹, виявило нові державно-правові пріоритети. Зокрема, баланс публічного та приватного у чинному земельному законодавстві досить відчутно змінено, і тому наразі йому притаманні такі риси: а) втрата землею своєї специфічної «триєдиності» (земля як об'єкт природи, засіб виробництва, територіальний простір) та штучне посилення суто майнового її значення; б) укріплення правового статусу користувача земельної ділянки особливо порівняно із правовим статусом землевласника; в) ігнорування соціальних функцій землі. Проведене законодавче реформування призводить до консервації аграрного устрою, заснованого та орендному землекористуванні; до стимулювання комерційного інтенсивного землеробства. Це є прямо протилежним до розвитку продовольчого суверенітету на засадах ведення ОСГ.

Сприяє підприємницькому землекористуванню також розмивання правового режиму земельних ділянок у межах категорії земель сільськогосподарського призначення. Так, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляції)» від 12 лютого 2015 року було внесено зміни до законодавства, відповідно до яких земельні ділянки, призначені для ведення ОСГ, можуть передаватися громадянами в користування юридичним особам України і використовуватися ними для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства без зміни цільового призначення цих земельних ділянок (ст. 33 ЗК України); земельні ділянки ОСГ можуть використовуватися також для товарного сільськогосподарського виробництва і фермерського господарства (ст. 5 Закону України «Про особисте селянське господарство»).

²²¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення: Закон України від 31.03.2020 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 20. Стор. 13. Ст. 142.

Земельно-правова тактика є досить ефективною у витісненні ОСГ як непідприємницької форми ведення сільськогосподарської діяльності та продовольчого самозабезпечення, оскільки вибиває його матеріально-ресурсну основу.

Безпечовий підхід. Важливою складовою правосуб'єктності членів ОСГ є право реалізовувати надлишки виробленої сільськогосподарської продукції. Користуючись цим правом, ОСГ продукували та поставляли на ринок досить значний обсяг продовольства (у 1990 році – 29 %, а у 2000 році – 66 % валової сільськогосподарської продукції²²²). Однак така юридична конструкція була створена в період, коли держава була зацікавлена в максимальному самозабезпеченні мільйонів громадян під час спаду аграрного товарного виробництва. Тоді саме господарства населення стримували загрозу продовольчої кризи в Україні.

Проте політичні обставини змінювалися. Так, наприклад, паралельно формувалися два потужні економічні фактори, які робили подальшу активність ОСГ не вигідною: а) поява та зростання товарних сільськогосподарських підприємств та їх об'єднань; б) інтеграційні процеси, відповідно до яких Україна брала на себе численні зобов'язання. Зокрема, згідно з вимогами СОТ запроваджувалися більш жорсткі вимоги до харчової продукції.

Євроінтеграційні зобов'язання були ще більш суворими. Вони передбачали реформування аграрного законодавства за принципом абсолютної прозорості та простежуваності агропродовольчого ланцюга. З'явилися норми та нормативно-правові акти, які послідовно або хаотично, але втілювали цю концепцію. Її основною ідеєю є забезпечення ретельної задокументованості та транспарентності процесу створення будь-якого харчового продукту. Це призводить до того, що оператор аграрного ринку має співпрацювати із тими партнерами (виробниками), які можуть документально підтвердити походження та безпечність своєї сільськогосподарської продукції. Логічним наслідком є витіснення продукції ОСГ зі значної частини аграрного ринку.

²²² Збарський В. К., Канінський М. П. Особисті селянські господарства: місце і роль у продовольчому забезпеченні країни. *Агроінком*. 2008. № 1–2. С. 27–32.

Додатково ця тенденція добре проявляється в питаннях щодо утримання тварин та їх забою в господарствах населення.

Правова проблематика реформування вітчизняного ветеринарного та фітосанітарного законодавства під впливом права ЄС та СОТ добре проаналізована в роботах Н. В. Карпінської²²³. Учена вказує на загальний вектор руху законодавства, що прямує до посилення вимог у сфері безпеки харчової продукції. Однак, розглядаючи це питання під іншим кутом зору, а саме: крізь призму визнання за народом продовольчого суверенітету та права самостійно себе забезпечувати на певному рівні харчовою продукцією, можна побачити деякі інші сторони цих тектонічних законодавчих процесів. Для ілюстрації можна навести приклад Канади. Після кризи, пов'язаної з губчастою енцефалопатією великої рогатої худоби, «уряд канадської провінції Британська Колумбія запровадив ряд суворих правил перевірки м'яса, які фактично ліквідували дрібні бійні у 2004 році. Результати цих Правил були руйнівними для дрібних фермерів у сільських і віддалених громадах, і в 2010 році уряд Британської Колумбії був змушений екстрено вживати заходів, щоб пом'якшити цей вплив, розробивши програму навчання та ліцензування для сільських і віддалених регіонів. На власному негативному досвіді уряд провінції визнав, що існують різні рівні ризику харчових захворювань для великих і дрібних виробників»²²⁴.

Отже, послідовне просування та посилення законодавчих вимог щодо безпеки харчової продукції безпосередньо чинить сильний (і часто неадекватний) вплив на дрібне та некомерційне аграрне господарювання.

Агропротекційний підхід. Він втілюється у тому, що члени ОСГ не можуть приймати участь у більшій частині програм підтримки сільськогосподарської діяльності. Це добре проявилось в складний період воєнного стану, коли більшість традиційних агропротекційних

²²³ Карпінська Н.В. Концептуально-правові засади застосування санітарних та фітосанітарних заходів у сільському господарстві України в контексті вимог СОТ та ЄС: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Одеса, 2021. 492 с.

²²⁴ Mieward Ch., Ostry A., Hodgson S. Food safety at the small scale: The case of meat inspection regulations in British Columbia's rural and remote communities. *Journal of Rural Studies*. 2013. Вип. 32. Р. 93–102.

заходів було припинено, а натомість було запроваджено деякі нові. Наприклад, серед таких можна назвати грантові програми, за якими надавалися кошти під реалізацію різних проєктів (будівництво теплиці, закладення саду, ягіднику тощо). Однак за цими програмами кошти могли бути надані лише за умови створення юридичної особи або реєстрації фізичної особи – підприємця. Та сама вимога висувалася і до участі в програмі «Доступні кредити 5-7-9». Тобто держава і в кризових умовах воєнного часу не змінює обраного методологічного підходу до надання підтримки сільського господарства: пріоритетний адресат – це підприємець.

Описані вище процеси, прийняті законодавчі рішення, які ми згрупували за їх основним змістом, мають різне законодавче втілення, політичне та економічне обґрунтування, однак усі вони безспірно демонструють спільний знаменник – витіснення ОСГ як виробника сільськогосподарської продукції із легального аграрного ринку України.

Звичайно, для справедливого балансу необхідно згадати про деякі рішення, які є позитивними для функціонування ОСГ. Наприклад, відповідно до Закону України «Про сільськогосподарський перепис» такі господарства визнані виробниками сільськогосподарської продукції, а значить згідно із чинним Законом України «Про сільськогосподарську кооперацію» (2020) можуть бути повноправними членами сільськогосподарських кооперативів. Однак фактично ця можливість нічого не дає, адже кооперативний рух в Україні не розвивається та не сприймається аграрною спільнотою, незважаючи на неодноразові спроби законодавця простимулювати кооперативні процеси.

Статус *виробника сільськогосподарської продукції* міг би дати й інші додаткові правові бонуси, якби не конкурував із іншим – статусом *сільськогосподарського товаровиробника*. Даний розріз проблеми знайшов свій прояв у свіжій судовій практиці. Так, у 2023 році Державна податкова служба нарахувала податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, фізичним особам – членам ОСГ, які мають у власності сільськогосподарські споруди (стайні, телятники тощо). Не погоджуючись із таким підходом податкового органу, фізичні особи посилалися на виключення, передбачене пп. «ж» пп. 266.2.2

п. 266.2 ст. 266 ПК України, відповідно до якого *«не є об'єктом оподаткування ... будівлі, споруди сільськогосподарських товаровиробників (юридичних та фізичних осіб), віднесені до класу “Будівлі сільськогосподарського призначення, лісівництва та рибного господарства” (код 1271) Державного класифікатора будівель та споруд ДК 018-2000, та не здаються їх власниками в оренду, лізинг, позичку»*²²⁵. Фактично, перед судами постало пряме питання: чи є член ОСГ сільськогосподарським товаровиробником у розумінні податкового законодавства?

Суди першої та апеляційної інстанцій дійшли позитивних висновків²²⁶, опираючись на визначення, наведене у пп. 14.1.235 п. 14.1 ст. 14 ПК України, за яким *«сільськогосподарський товаровиробник для цілей глави 1 розділу XIV цього Кодексу – юридична особа незалежно від організаційно-правової форми або фізична особа – підприємець, яка займається виробництвом сільськогосподарської продукції та/або розведенням, вирощуванням та виловом риби у внутрішніх водоймах (озерах, ставках та водосховищах) та її переробкою на власних чи орендованих потужностях, у тому числі власновиробленої сировини на давальницьких умовах, та здійснює операції з її постачання»*²²⁷.

На нашу думку, таке тлумачення є все ж розширювальним, а достатніх підстав для цього ми не бачимо. Цілком ймовірно, що вищими судовими інстанціями подібна правова позиція буде змінена.

Важливо, що законодавець додатково робить кроки в окресленому напрямі. Наприклад, Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо вдосконалення онлайн-комунікації з платниками податків та уточнення окремих

²²⁵ Податковий кодекс України від 02.12.2010 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.

²²⁶ Постанова Другого апеляційного адміністративного суду м. Харкова від 07 грудня 2023 року у справі № 520/23945/21. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/115482100> (дата звернення: 10.01.2024 року); Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 17 липня 2023 року у справі № 520/23945/21. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/112264307> (дата звернення: 10.01.2024 року); Рішення Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 29 грудня 2023 року у справі № 300/7360/23. URL: https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/116052740?linked=zo&did=231656___656713 (дата звернення: 10.01.2024 року)

²²⁷ Податковий кодекс України від 02.12.2010 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.

положень законодавства» від 23.02.2024 року аналізована норма дещо змінена: *«будівлі, споруди сільськогосподарських товаровиробників (юридичних та фізичних осіб), віднесені до класу “Нежитлові сільськогосподарські будівлі” (код 1271) Класифікатора будівель і споруд НК 018:2023, що використовуються за призначенням у господарській діяльності суб’єктів господарювання та не здаються їх власниками в оренду, лізинг, позичку»*²²⁸. Окрім використання нового класифікатора, нормотворець уточнив, що такі споруди мають використовуватися в господарській діяльності за своїм призначенням, що теж додатково звужує вказану норму – виключення.

На прикладі наведених справ ми можемо простежити, як держава в особі фіскальних органів за допомогою податкового законодавства робить ще один крок до витіснення ОСГ із кола суб’єктів сільськогосподарського виробництва, як привілейованої групи суб’єктів, що можуть розраховувати на державну податкову підтримку. Неочікуваним (та, можливо, тимчасовим) бар’єром на цьому шляху стали судові органи, які опираючись на те, що «пільга стосується сільськогосподарських товаровиробників і направлена на створення сприятливих умов для здійснення сільськогосподарської діяльності, стимулювання такої діяльності та досягнення її збалансованого податкового навантаження»²²⁹, зорієнтувалися більше на дух закону, а не на його букву. Звичайно, така ситуація лише підкреслює виявлений неухильний рух та чітко виражену парадигму відносин.

Таким чином, ОСГ виконало свою роль рятувального кола під час складних реформаційних процесів у 90-х роках ХХ ст., а зараз вважається зайвим пережитком. Чи можна сказати, що потреби в цій формі господарювання вже немає? Ми не впевнені у достовірності такого твердження. Складнощі, які пережив світ у пандемічний період (2019–2021 роки), продемонстрували крихкість глобальної продовольчої си-

²²⁸ Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо вдосконалення онлайн-комунікації з платниками податків та уточнення окремих положень законодавства: Закон України від 23.02.2024 року. *Офіційний вісник України*. 2024. № 28. Стор. 63. Ст. 1791.

²²⁹ Рішення Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 29 грудня 2023 року у справі № 300/7360/23. URL: https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/116052740?linked=zo&did=231656___656713 (дата звернення: 10.01.2024 року).

стеми. Воєнні виклики, що постали перед Україною протягом 2022–2023 років, теж не додають стабільності та гарантованості продовольчому забезпеченню. На нашу думку, об’єктивна оцінка тих реальних обставин, що склалися в Україні та світі, доводять лише протилежну від обраної державою думку, а саме: доказують важливість збереження альтернативних способів самозабезпечення населення харчовою продукцією. Для вітчизняної правової системи це «колесо» вже давно придумане та апробоване. Однак ставлення до нього досить неоднозначне.

Аналіз економіко-правової літератури вказує на два домінуючих бачення майбутнього розвитку ОСГ в Україні: а) *прогресивний* (трансформаційний), який полягає в переході до комерційного способу виробництва, тобто фактично перетворення в фермерські господарства²³⁰; б) *регресивний*, який наполягає на безперспективності цієї форми господарювання внаслідок її невідповідності сучасним тенденціям та вимогам часу; в) *стабілізаційний*, представники якого наголошують на самодостатності ОСГ та зайнятті ним власного місця в аграрному устрої держави²³¹.

Слід визнати, що з моменту появи ОСГ учені намагалися знайти способи класифікувати такі господарства, вичленити з їх числа комерційно орієнтовані, встановити певні граничні обсяги продукції, площі земельних ділянок, які обробляються, тощо. Економісти наполягають на необхідності в примусовому порядку трансформувати товарні ОСГ у підприємницькі структури. Ми дуже критично ставимося до такого роду пропозицій. Особливо у світлі нормотворчих перспектив відмови від спрощеної системи оподаткування (Національна стратегія доходів²³²),

²³⁰ Мельник Л. Ю., Васильєв С. В., Олексюк В. О. Стан і перспективи трансформації особистих селянських господарств у агробізнесові господарства. *Агросвіт*. 2016. № 8. С. 9–14; Губені Ю. Е., Коверко Ю. А., Оліщук П. О. Розвиток особистих селянських господарств в умовах інституціональних змін. *Економіка України*. 2017. № 3 (664). С. 59–67; Бородіна О. М., Прокопа І. В., Киричук С. В. Комерціалізація особистих селянських господарств як напрям підвищення доходів сільських жителів. *Економіка і прогнозування*. 2012. № 3. С. 79–91.

²³¹ Кальченко С. В. Сучасні перспективи розвитку особистих селянських господарств. *Економіка та управління АПК*. 2015. № 1; Олійник А. П. Особисті селянські господарства: проблеми оподаткування. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2010. № 4. Т. 3. С. 136–139.

²³² Про схвалення Національної стратегії доходів до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 року № 1218-р. *Урядовий кур’єр*. 2024. № 4.

що призведе до посилення фінансового тиску на весь агробізнес. Заклившись на віднайденні шляхів комерціалізації ОСГ, економісти упускають головне – перехід до підприємницького режиму господарювання позбавляє ОСГ їх основної переваги та ідентичності. Великою мірою вона заключається в тому, що саме в ОСГ втілюється національний варіант концепції продовольчого суверенітету, доцільність, екологічність та сталість якої все вище оцінюється у світі.

В умовах стабільності економічного розвитку значення товарних сільськогосподарських підприємств очікувано зростає, тоді як некомерційних домашніх господарств – знижується. Однак в умовах економічних криз, коли ринок не здатен виконувати соціальні функції, роль продовольчого самозабезпечення і дрібного товарного виробництва посилюється та часто втримує суспільство на порозі глибоких потрясінь²³³.

На основі проведеного дослідження можна стверджувати про те, що тенденція до витіснення особистих селянських господарств як некомерційного виду сільськогосподарського виробництва стала досить виразною. З огляду на загострення продовольчих проблем на тлі глибокої економічної та соціальної кризи в Україні існує потреба у перегляді ставлення держави до особистих селянських господарств, функціонування яких є найбільш яскравим вітчизняним виміром продовольчого суверенітету. Аналіз земельно-правової, безпекової та агропротекційної тактик, що реалізуються в Україні протягом останніх двадцяти років, вказує на цілеспрямоване, але поки латентне витіснення некомерційного типу аграрного господарювання. Водночас історико-правова ретроспектива дозволяє стверджувати про помилковість обраного законодавцем шляху: в складних умовах воєнного часу та післявоєнного відновлення часткове продовольче самозабезпечення населення здатне зняти тягар з держави, зменшити негативний вплив інтенсивної сільськогосподарської діяльності на довкілля, покращити якісні показники харчування населення.

²³³ Григор'єва Х. А. Особисті селянські господарства в контексті продовольчої безпеки: аналіз законодавчих тенденцій. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2023. № 66. С. 99–105.

2.2. Правові проблеми та новели формування державних продовольчих резервів

Потреба будь-якої сучасної держави в запасах найбільш важливих продуктів на випадок настання різних надзвичайних ситуацій – це абсолютна аксіома, доведена світовим досвідом. З одного боку, для України така необхідність не новина – протягом усього періоду незалежності наша держава мала законодавчу основу для створення запасів, однак, з іншого боку – виниклі нещодавно кризові умови, які потребували застосування державних резервів для стабілізації ситуації, продемонстрували неготовність держави до виконання своєї важливої функції. В момент, коли зруйнувалася уся напрацьована логістика, сотні тисяч людей розпочали вимушену міграцію, багато продовольчих підприємств зупинили роботу – тобто на початку воєнних дій 2022 року – продовольча безпека населення різко впала та продемонструвала повну незахищеність. Дефіцит продуктів, складнощі доставки та розподілу лише посилювали суспільні страхи щодо перспектив відновлення нормального постачання продовольства. У цей момент саме держава мала би за рахунок, передусім, власних продовольчих запасів стабілізувати обстановку і надати продовольчу допомогу людям, які її найбільше потребували. Однак війна застала державу в період апогею гострої кризи системи державного резерву. Подолання продовольчих проблем у піковий момент взяли на себе бізнес, благодійні та волонтерські організації, міжнародні організації тощо – саме здебільшого недержавний сектор формував продовольчі пакети, організовував їх доставку, здійснював безоплатне харчування людей тощо.

Наразі відбувається екстрене перетворення системи державних резервів, зокрема, уже під егідою прийняття та реалізації нового Закону України «Про державні резерви» від 09.08.2023 року²³⁴. Однак після пережитого досвіду повної незахищеності продовольчої безпеки в частині фізичного існування достатніх запасів продовольчої продукції, виникає потреба в уважному аналізі запропонованої нової системи. Особливо нас цікавить, як запроваджена нова законодавча модель вплине саме на відносини продовольчої безпеки.

²³⁴ Про державні резерви: Закон України від 09.08.2023 року. *Офіційний вісник України*. 2023. № 87. Стор. 42. Ст. 4997.

Правова проблематика створення та управління державним резервом висвітлювалася у працях низки вітчизняних учених, зокрема таких як О. О. Кас'янова, С. О. Коваленко, Я. В. Петруненко, М. П. Талавиця, О. Б. Тарасюк, О. М. Чечель та інші. Окремі аспекти правового регулювання накопичення продовольчих запасів досліджувалися у роботах Н. В. Головка (дисертація на тему «Особливості правового регулювання закупівлі сільськогосподарської продукції для державних потреб», 2008), Ю. І. Кудріної (дисертація на тему «Правове становище Аграрного фонду України», 2012), С. О. Лушпаєва (дисертація на тему «Правові засади продовольчої безпеки України», 2014) та інших учених. При цьому основною прогалиною вітчизняної юридичної доктрини у цій сфері можна вказати галузеву диференціацію досліджень: або державні резерви вивчаються загалом як предмет регулювання відповідного законодавства, або аналізуються правові проблеми формування лише продовольчих фондів (аграрно-правовий розріз). Наразі на тлі комплексних викликів, які постали перед державою, стає очевидною штучна та шкідлива обмеженість таких методологічних підходів. Бракує досліджень, які би аналізували специфіку юридичного забезпечення формування продовольчих запасів у складі державного резерву.

Шукаючи причини повного провалу державної функції щодо формування запасів, політики та учені часто обмежуються звинуваченням попереднього законодавчого регулювання. Ми не впевнені в тому, що та тотальна криза, свідком якої стала вся країна, могла бути породжена виключно недосконалістю певних нормативних положень. Однак, безсумнівно, корені проблеми варто шукати в законодавчих дефектах. Для того, щоб ґрунтовно оцінити нову модель державних резервів та не допустити повторення ганебного досвіду, необхідно зрозуміти, чому ж не спрацювала попередня система.

У 1997 році було прийнято Закон України «Про державний матеріальний резерв»²³⁵, який протягом чверті століття був основним спеціальним законодавчим актом, що регулював механізм державних

²³⁵ Про державний матеріальний резерв: Закон України від 24.01.1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 13. Ст. 112. (втратив чинність).

запасів. Основними характерними складовими запропонованої ним моделі можна вказати такі:

- багатоступенева інституційна система (Кабінет Міністрів України, Держрезерв тощо);
- режим права державної власності розповсюджувався на запаси державного резерву незалежно від його місцезнаходження, а також на підприємства, установи, організації та інші об'єкти, що входять до системи державного резерву, і земельні ділянки, на яких вони розміщені;
- фінансування операцій із державним резервом здійснювалося за рахунок коштів державного бюджету та коштів, одержаних від допоміжної фінансово-господарської діяльності підприємств, установ і організацій системи державного резерву;
- зберігання могло відбуватися й на інших підприємствах усіх форм власності на договірних засадах.

Досить тривалий період існування Закону України «Про державний матеріальний резерв» характеризувалося відносною стабільністю нормативних положень. У цього Закону не було нових редакцій, суттєвих змістовних трансформацій. Зміни, яких він зазнав, здебільшого стосувалися процедурних питань, а також впливу буремного вітчизняного законодавства про публічні закупівлі. Так, усі етапи еволюції цього правового інституту карбувалися і на Законі України «Про державний матеріальний резерв» (закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 01.12.2006 року, «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 року, «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 року).

При цьому важливо наголосити, що Закон України «Про державний матеріальний резерв» проігнорував появу спеціального Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» (2004), яким було запроваджено поняття *державного продовольчого резерву*. Так, закріплена в цьому Законі агропротекційна модель будувалася на державному регулюванні цін на окремі види сільськогосподарської продукції. При цьому Закон бачив такий механізм досить детально: спеціально створена установа Аграрний фонд у разі потреби

мала здійснювати товарні або фінансові інтервенції на організованому аграрному ринку, тим самим реалізуючи економічний вплив на цінову ситуацію. У випадку зниження ціни Аграрний фонд мусив викупити частину представленої на ринку сільськогосподарської продукції – за економічними законами зменшення пропозиції мало сприяти зростанню цін (фінансова інтервенція). В іншому випадку, коли ціни на сільськогосподарську продукцію зростали вище встановленого рівня, Аграрний фонд мав здійснити протилежне – збільшити пропозицію на ринку, виступивши продавцем такої продукції. Невід’ємною складовою цього механізму цінового регулювання вбачався державний продовольчий резерв – фактично ті запаси сільськогосподарської продукції, яка виступала об’єктом державного цінового регулювання. Таким чином, агропротекційне законодавство вибудувало паралельне регулювання відносин щодо продовольчих резервів: у п. 9.3.1. Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» в тогочасній редакції передбачалося, що «з метою підтримки належного рівня продовольчої безпеки Аграрний фонд формує державний продовольчий резерв»²³⁶. Однак при цьому в такого державного продовольчого резерву були своєрідні правові особливості:

- чітка прив’язка до обсягів споживання (обсяг такого продовольчого резерву по кожному виду продукції мав бути не меншим від встановленого відсотку обсягу внутрішнього споживання даного продукту);

- номенклатура обмежена лише об’єктами державного цінового регулювання (пшениця, жито, овес, кукурудза, ячмінь, борошно, соя, насіння соняшнику, ріпаку і льону, шишки хмелю, цукор);

- формувався «виключно для здійснення товарних інтервенцій на організованому аграрному ринку», тобто призначення державного продовольчого резерву було агропротекційним, а не споживчим;

- Аграрний фонд мав «виключне право на придбання та продаж об’єктів державного цінового регулювання для потреб державного резерву»;

²³⁶ Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24.06.2004 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 49. Ст. 527.

– наповнення державного продовольчого резерву мало проводитися за допомогою фінансових інтервенцій, застосування закупівель, тощо.

Нормативно-правові засади про державний продовольчий резерв, які фактично були утворені аграрним законодавством окремо від загального законодавства про державний матеріальний резерв, розширилися також за рахунок підзаконної основи (наприклад, розпорядження Кабінету Міністрів України²³⁷). Фактично в період 2004–2009 років паралельно із законодавством про резерв існувало аграрно-правове поняття державного продовольчого резерву та його специфічне законодавче регулювання. Цікаво, що законодавець досить чітко розмежовував ці організаційно-правові системи, що перегукувалися у своїх назвах. Це добре помітно на прикладі постанови Кабінету Міністрів України «Про невідкладні заходи щодо зменшення негативного впливу посухи та забезпечення формування ресурсів зерна врожаю 2007 року» від 04.06.2007 року²³⁸. У цьому нормативно-правовому акті окремо передбачаються заходи щодо наповнення державного продовольчого резерву та державного матеріального резерву одним і тим же продуктом – зерном. Так, Аграрному фонду доручалося сформувати державний продовольчий резерв в обсязі 710 тис. тонн продовольчого зерна врожаю 2007 року шляхом форвардних контрактів (поза ціновим регулюванням). Окрема вказівка була адресована Держкомрезерву щодо придбання ним продовольчого зерна для закладення до державного матеріального резерву шляхом укладення на акредитованих біржах договорів купівлі-продажу. Таким чином, ці дві системи – державний продовольчий резерв та державний матеріальний резерв – були організаційно та інституційно відокремлені.

²³⁷ Про закупівлю Аграрним фондом цукру до державного продовольчого резерву: розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2006 року № 597-р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 49. Стор. 59. Ст. 3259; Про реалізацію жита з державного продовольчого резерву: розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 травня 2007 року № 350-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/350-2007-%D1%80#Text> (дата звернення: 01.04.2024 року); Про реалізацію Аграрним фондом пшениці врожаю 2006 року з державного продовольчого резерву: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 липня 2007 року № 527-р. *Урядовий кур'єр*. 2007. № 136.

²³⁸ Про невідкладні заходи щодо зменшення негативного впливу посухи та забезпечення формування ресурсів зерна врожаю 2007 року: постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 року. *Урядовий кур'єр*. 2007. № 97.

Розмежування стало більш чітким та однозначним, коли у 2009 році Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення механізмів державного регулювання ринку сільськогосподарської продукції» від 04.06.2009 року²³⁹ було змінено термінологію, а саме: державний продовольчий резерв було перейменовано в державний інтервенційний фонд. У літературі досить поширеною є думка про те, що указана заміна термінів є помилковою²⁴⁰, однак такі висновки не враховують головного: «державний продовольчий резерв» був поняттям агропротекційного права і жодного відношення до державного матеріального резерву ніколи не мав. У контексті проаналізованого вище, перейменування його в державний інтервенційний фонд було не лише логічним кроком – воно було цілком необхідним, адже своєю назвою державний продовольчий резерв лише вносив дезорієнтацію та плутанину.

Після цього остаточного розмежування правового режиму продовольчих запасів у рамках державного інтервенційного фонду та державного матеріального резерву, загальне законодавство про резерви продовжило своє консервативне існування протягом наступного десятиріччя. Перше серйозне випробування держави на міцність відбулося із настанням пандемічної кризи, коли виникла реальна потреба у використанні державних запасів для стабілізації економіки, підтримки населення тощо. Однак стало зрозуміло, що це не можливо. Проведений аудит, перевірка усієї системи державного матеріального резерву продемонструвала дуже невтішні результати: фактична відсутність значної кількості матеріальних цінностей, зберігання прострочених продовольчих продуктів тощо²⁴¹. Цей період співпав із початком

²³⁹ Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення механізмів державного регулювання ринку сільськогосподарської продукції: Закон України від 04.06.2009 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 43. Ст. 638.

²⁴⁰ 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. М. В. Шульги, Д. В. Саннікова. Харків, 2013. С. 102–103; 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.

²⁴¹ Аудит “Держрезерву” підтвердив тотальне розкрадання запасів і мільйонні збитки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/audit-derzhrezervu-pidтверdiv-totalne-rozkradannya-zapasiv-i-miljonni-zbitki> (дата звернення: 01.04.2024 року).

кримінальних проваджень відносно посадових осіб Держрезерву, поданням цілої хвилі позовів від підприємств-зберігачів про стягнення заборгованості з Держрезерву, який не оплачував відповідні послуги за договорами (наприклад, див.²⁴²).

У цей же період було модернізовано агропротекційний Закон. Основним кроком стало вилучення з його тексту положень про державне цінове регулювання та Аграрний фонд, а значить і про державний інтервенційний фонд, який виступав складовою цього правового механізму. Фактично криза одночасно накрила і систему державного резерву, і систему підтримки сільського господарства – їх спільною особливістю стало незабезпечення формування належних продовольчих резервів на рівні держави.

Турбулентність системи державного резерву явно не сприяла гарантуванню продовольчої безпеки. Це стало очевидним уже в 2022 році із початком воєнних дій на території України. Необхідність максимально швидкого та ефективного реформування системи державного матеріального резерву втілювалася у схваленій Стратегії реформування системи державного матеріального резерву на період до 2025 року²⁴³. Цим програмним документом зроблено лише окремі згадки про продовольчі запаси та їхній стан. На виконання програмних цілей було розроблено План заходів – перелік конкретних завдань та терміни їх виконання²⁴⁴. Основними задачами було визначено прийняття нового Закону та інституційне оновлення.

Нова модель державного резерву, запропонована Законом України «Про державні резерви», містить кілька найбільш суттєвих нововве-

²⁴² Рішення Господарського суду міста Києва від 06.10.2022 року у справі № 910/21191/21. URL: https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/106902011?linked=zo&did=184703__762966 (дата звернення: 01.04.2024 року); Рішення Господарського суду міста Києва від 12.09.2022 року у справі № 910/1169/22. URL: https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/106201231?linked=zo&did=184703__762966 (дата звернення: 01.04.2024 року)/

²⁴³ Про схвалення Стратегії реформування системи державного матеріального резерву на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.08.2022 року № 771-р. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 192.

²⁴⁴ 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.

день, які заслуговують на увагу. При цьому ми такі новели проаналізуємо крізь призму їх впливу на продовольчу безпеку.

1) *Інституційні зміни*. Передусім, вони охоплюють перспективи ліквідації попереднього відомства та утворення нового. Цей спосіб вирішення проблем, на жаль, став уже характерним для України. Замість якісного удосконалення законодавства, комплексного та всебічного вирішення проблем, які стрімко накопичуються щодо певного державного органу чи підприємства, нормотворець часто обирає найлегший шлях – просто ліквідувати інституцію, яка «не спрацювала» через недоліки правового статусу, законодавчого механізму чи елементарної нестачі бюджетних коштів для нормального функціонування. «Починати з чистого аркуша» – досить популярний спосіб швидкого вирішення комплексних проблем. Схожою, наприклад, є історія із створенням ДП «Гарантований покупець» у сфері регулювання альтернативної енергетики. Справа у тому, що певний час функціонувало державне підприємство «Енергоринок», яке в силу багатьох причин сформувало величезні борги. Вирішення цієї проблеми було знайдено в усуненні безнадійно обтяженого суб'єкта та створення замість нього нового – ДП «Гарантований покупець». Однак без вирішення першопричин кризової ситуації таке інституційне рішення приречене на зачароване коло: безкінечний повтор одного і того ж сценарію. Дійсно, вже через кілька років свого існування ДП «Гарантований покупець» опинилося в тій же ситуації, що і попередник: багатомільйонні борги та судові спори. Тобто проблема найчастіше ховається не в самому органі (підприємстві, організації тощо), а в правовому та фінансовому забезпеченні його функціонування.

2) *Системні зміни*. Якщо в попередній моделі була закріплена система державного резерву, заснованого здебільшого на праві власності (мережа державних підприємств, які фізично накопичують та зберігають запаси), то нова модель переходить на переважно управлінські засади (спеціальне відомство здійснює управління, контроль, координацію необхідних операцій із державними запасами, але такі матеріальні цінності зберігаються здебільшого на підприємствах різних форм власності на договірній основі).

3) *Суб'єктні зміни.* За попереднім законодавством суб'єктний склад відносин щодо державного резерву складали: Держрезерв, державні підприємства, які перебували в його управлінні, та підприємства усіх форм власності, які здійснювали відповідальне зберігання на договірних засадах. Нова законодавча модель передбачає зміщення акцентів: зберігання резервів будуть здійснювати відповідальні зберігачі та резерванти. Юридична конструкція відповідальних зберігачів в цілому не змінилася та полягає в укладенні між державним органом та підприємством договору зберігання. Новелою є запровадження поняття резервування. Під ним розуміється «формування запасів матеріальних цінностей державного матеріального резерву шляхом їх викупу центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних резервів, у резервантів, які самостійно забезпечують їх зберігання та освіження без розриву у часі»²⁴⁵.

Незважаючи на те, що в літературі та політичних заявах часто заявляють про повний перехід лише на відповідальне зберігання та резервування, однак слід все ж зазначити, що в Законі кілька положень містять вказівки на підприємства, що належать до сфери управління державного органу (наприклад, п. 13 ч. 1 ст. 5 Закону закріплює, що «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних резервів, приймає рішення про розміщення на відповідальне зберігання матеріальних цінностей державного матеріального резерву *на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління*»²⁴⁶). Це означає, що їхня роль, звичайно, зменшиться, але повністю відмовитися від того, щоб система державного резерву мала власні потужності, законодавець не поспішає. Однак, оцінюючи загальні тенденції останніх кількох років, можна припустити, що більшість підприємств, які перебувають в управлінні Держрезерву, будуть передані на приватизацію.

Важливою новелою Закону став прямий дозвіл на зберігання державних запасів нерезидентами та за межами України. Напевно,

²⁴⁵ Про державні резерви: Закон України від 09.08.2023 року. *Офіційний вісник України*. 2023. № 87. Стор. 42. Ст. 4997.

²⁴⁶ Там само.

саме це можна визнати одним із найбільш дискусійних рішень нового законодавства. Спробуємо проаналізувати такий крок з позицій продовольчої безпеки. Згідно з доктринальним поняттям продовольча безпека означає «гарантовану державою захищеність інтересів людини у постійному фізичному та економічному доступі до безпечного продовольства, необхідного для її нормального розвитку та життєдіяльності, що забезпечується загальним економічним розвитком країни, а також цілеспрямованим підтриманням національної індикаторної системи на оптимальному рівні, що не допускає зниження визначених показників за мінімальні допустимі значення»²⁴⁷. Базовим елементом стану продовольчої безпеки є фізична доступність продовольства для населення. Формування запасів покликане оперативно задовольнити цю потребу в разі необхідності. Перебування продовольчих запасів за межами країни на зберіганні певної особи (вона може бути приватною) зумовлює логістичні процедури щодо транспортування і доставки таких продуктів. Не можна забувати також про специфіку продовольчої продукції. Зокрема, мова йде про потребу в супроводі такого вантажу необхідними ветеринарними, фітосанітарними документами тощо. На їх оформлення теж йде час. Крім того, можуть бути запроваджені обмеження на експорт та імпорт сільськогосподарської продукції чи продуктів харчування через певні карантинні заходи. Нагадаємо, що новий Закон України «Про державні резерви» передбачає, що відповідні запаси зберігаються на підставі господарських договорів, а не певних міжнародних угод на рівні держав.

Намагаючись певним чином убезпечити ці правовідносини, законодавець вимагає обов'язкового надання міжнародної банківської гарантії щодо виконання зобов'язань нерезидентом щодо державних запасів, які будуть зберігатися ним за межами території України. Однак це не виключає реальних загроз. По-перше, процедура реалізації механізму гарантії теж займає час – така затримка може дорого коштувати для країни чи населення в певний кризовий момент. По-друге, у разі виплати за банківською гарантією Україна отримає гроші, але це не

²⁴⁷ Григор'єва Х. А. Юридичне поняття продовольчої безпеки: підходи, міфи та проблеми. *Юридичний вісник*. 2024. № 1. С. 56–68.

завжди оптимальний ресурс під час гострої продовольчої кризи. Наприклад, у світі свого часу була поширена практика формування деякими державами не матеріальних, а фінансових запасів – тобто вони накопичували гроші, а не майнові цінності²⁴⁸. Однак, надзвичайні ситуації стаються раптово і вимагають швидкої реакції – в такі моменти немає часу на підбір продуктів, пошук продавців, процедури закупівлі тощо. Потрібно максимально швидко здійснити необхідні дії із доступними і достатніми продовольчими запасами – або нагодувати постраждалих людей, або стабілізувати цінову ситуацію тощо. У зв'язку з цим ми переконані, що подібну практику розташування державних резервів не варто застосовувати щодо продовольства. Вважаємо, що заборона має бути втілена в самому Законі.

4) **Об'єктні зміни.** Законом передбачено, що номенклатура матеріальних цінностей державного резерву і норми їх накопичення затверджуються Кабінетом Міністрів України. Окремим напрямом такої номенклатури закріплено продовольчий. Оскільки цей Закон був розроблений урядом, він залишає досить широке коло повноважень саме за Кабінетом Міністрів. У літературі зустрічається багато нарікань щодо застарілих підходів до формування переліків продовольчих продуктів, які мають входити до державного резерву. Зокрема, звертається увага на необхідність врахування різних можливих обставин (відсутність умов для готування, відключення електроенергії, відсутність чистої питної води тощо) – саме тому поряд зі звичайними харчовими продуктами стратегічного зберігання (борошно, зерно тощо) потрібно створювати запаси таких продуктів, які би не потребували додаткових резервів на приготування (напівфабрикати, консерви тощо)²⁴⁹.

²⁴⁸ Тарасюк О. Б., Кас'янова О. О. Сутність державного матеріального резервування. *Актуальні проблеми економіки*. 2012. № 6 (132). С. 91–95.

²⁴⁹ Геворкян А., Муковоз В., Заїка Ю., Заславський О., Гавриленко О., Хоміцька О., Гвоздюк Ю., Станіславів С., Гринь С., Цвіліховський В., Сонько Н., Смольянінов Ю., Пархоменко В., Цірень Н., Стринад Л., Дюкарева Ю., Єрмоленко Т., Ващенко В., Голінка І., Носов М., Солодкий С., Колядюк М., Нілов О., Білоконь Ю., Стариш Є., Сторож О., Шевчук Л., Вовк Ю., Грицун В., Торчилевський Д., Протасов О., Коренда В., Сірко З., Цапко О., Вишняков І., Охріменко С., Чечель О. Структура державного матеріального резерву України та регулювання відносин щодо його формування. *Грааль науки*. 2021. Вип. (9). С. 100–113.

Вітчизняний досвід продемонстрував, що великою проблемою стало забезпечення фізичного збереження продовольчих продуктів, підтримання їх належної якості. Для вирішення цієї проблеми було розроблено кілька механізмів. По-перше, новинкою Закону стало запровадження страхування державних запасів. Відповідно до ст. 11 Закону «запаси матеріальних цінностей державного матеріального резерву, розміщені на відповідальне зберігання та резервування, підлягають обов'язковому страхуванню на випадок втрати, псування, пошкодження, знищення, у тому числі внаслідок стихійних лих, техногенних катастроф, нещасних випадків, протиправних дій третіх осіб»²⁵⁰. Наразі не відомо, чи будуть включені до такого переліку певні продовольчі товари, але на наш погляд, це було би доцільним. По-друге, значним досягненням стало перейняття позитивного іноземного досвіду в частині організації завчасного освіження державних запасів. За попереднім законодавством освіження відбувалося «у зв'язку із закінченням встановленого терміну зберігання матеріальних цінностей, тари, упаковки, а також внаслідок виникнення обставин, які можуть призвести до псування або погіршення якості продукції до закінчення терміну її зберігання»²⁵¹. Тобто продукція, закладена до резерву, зберігалася увесь час, поки була придатна, а після спливу терміну – утилізувалася за державний рахунок. За новим законодавством, освіження «здійснюється ... після спливу 50, але не більше 70, відсотків строку зберігання»²⁵², тобто така продукція є цілком придатною для споживання і тому може бути реалізована без державних затрат.

5) **Організаційні зміни.** Багато уваги законодавець приділяє удосконаленню самої організації процесів формування та управління державним резервом. Як відомо, основна проблема попередньої системи державного резерву полягала у порушеннях порядку, втраті

²⁵⁰ Про державні резерви: Закон України від 09.08.2023 року. *Офіційний вісник України*. 2023. № 87. Стор. 42. Ст. 4997.

²⁵¹ Про державний матеріальний резерв: Закон України від 24.01.1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 13. Ст. 112 (втратив чинність).

²⁵² Про державні резерви: Закон України від 09.08.2023 року. *Офіційний вісник України*. 2023. № 87. Стор. 42. Ст. 4997.

запасів, розкраданні, вчиненні інших правопорушень. Їхнім спільним наслідком стало те, що в момент необхідності виявилось, що реальних запасів держава не має, а те, що залишилося, не має значної користі. З метою концептуального вирішення цих організаційних проблем законодавець запровадив два ключових діджиталізаційних елемента:

а) *утворення Реєстру резервів*, метою ведення якого зазначено облік наявності та руху запасів державних резервів, а також накопичення інформації про наявність та використання складських і виробничих потужностей відповідальних зберігачів та резервантів;

б) *використання електронних аукціонів, що проводяться в електронній торговій системі*. Наприклад, передбачається, що освіження запасів державних резервів шляхом їх продажу буде здійснюватися на електронних аукціонах. Механізм електронних аукціонів також планується для організації продажу матеріальних цінностей мобілізаційного резерву, що підлягають розбронюванню.

Ці нововведення спрямовані на упорядкування відносин, підвищення дисципліни, прозорості та законності у сфері управління державним резервом. Щодо продовольчих резервів така діджиталізація ведення справ дозволить якісно відслідковувати строки зберігання, необхідність освіження тощо. У судовій практиці зустрічалися випадки, коли зерно зберігалось на підприємстві більше 10 років, хоча за нормативними вимогами мало перебувати на відповідальному зберіганні не довше 2 років.

Попередня модель державного резерву не спрацювала ефективно через певну критичну сукупність обставин. З одного боку, за системою державного резерву залишалися окремі елементи господарської самостійності, однак з іншого – вона була поставлена в залежність від обсягів та вчасності бюджетних надходжень. Належної уваги держави у формі достатніх та регулярних бюджетних асигнувань не надавалося, при цьому системі державного резерву не було надано юридичних можливостей виходити на самоокупність (давати платні товарні позички, раніше освіжувати продукцію, а не чекати закінчення її строків придатності тощо). З іншого боку, до формування державних резервів відносилися формально як держава і чиновники, так і представники

бізнесу, що були залучені до цих відносин. Формальне ставлення держави можна простежити, наприклад, на байдужому ставленні до спеціального законодавства, що не оновлювалося по суті впродовж двох десятиріч. Байдужість проявилася у консервативних номенклатурних списках, які не переглядалися і не осучаснювалися належним чином. Байдужість держави, зрештою, красномовно проявлялася у зменшенні фінансування. Відповідне ставлення в цілому до державного резерву стало передумовою для маргінальної поведінки окремих осіб: чиновників різних рангів, посадових осіб підприємств-зберігачів тощо.

Ми вважаємо, що не стільки законодавство стало причиною провалу попередньої системи державного резерву, скільки уся сукупність вказаних факторів спрацювала у своїй негативній синергії. Старий Закон України «Про державний матеріальний резерв», незважаючи на свої недоліки, був не таким докорінно поганим для свого часу, щоб настільки запустити усю систему. Ми вважаємо, що правильніше сказати, що проблема не в Законі – проблема була в тому, що цей закон виявився безсилим проти усіх інших негативних чинників. Щодо нового Закону слід визнати, що він є більш сучасним. Він є давноочікуваним оновленням нормативно-правових засад, які наразі більше відповідають рівню розвитку суспільства. Однак для його ефективності потрібно, щоб в нього «вдихнули життя», тобто в його реальній роботі дійсно був зацікавлений державний апарат²⁵³.

На основі проведеного дослідження можна сформулювати деякі висновки. По-перше, як попереднє, так і нове законодавство про державні резерви не містить визначення та окремого нормативного забезпечення продовольчих запасів. Існуюче в Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України» протягом 2004–2009 років законодавче поняття державного продовольчого резерву мало агропротекційну правову природу та, незважаючи на схожість назв, не мало відношення до створення державних матеріальних резервів.

По-друге, жодна з проаналізованих інституційних, системних, суб'єктних, об'єктних, організаційних новел Закону України «Про

²⁵³ Григор'єва Х. А. Законодавча реформа державного резерву: чи є місце для продовольчої безпеки? *Приватне та публічне право*. 2024. № 1. С. 54–61.

державні резерви» (2023) не передбачає спеціальних норм, спрямованих на особливе регулювання продовольчої безпеки. Фактично, проведене реформування законодавчих засад створення та управління державними резервами мало загальний характер, і тому не містить спеціальних норм щодо накопичення продовольчих запасів. Чи вистачить лише таких оновлених загальних засад для того, щоб гарантувати належну складову продовольчої безпеки, покаже час та постреформаційна практика застосування законодавства. На нашу думку, варто все ж внести до Закону деякі спеціальні застереження, обумовлені специфікою продовольчої безпеки (зокрема, заборону зберігати продовольчі резерви за межами території України).

2.3. Державне регулювання цін на продовольство: еволюційний розріз законодавства

Глибоке вивчення правового забезпечення продовольчої безпеки демонструє, що в Україні найбільше проблем сконцентовано не стільки у фізичній достатності продуктів, скільки у фінансовій доступності продовольства, тобто збереженні такого рівня цін на продовольство, що робить його доступним для населення та не штовхає людей у прірву бідності. 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 «проїдання» сімейного бюджету у кращому випадку, на рівні харчування, що відповідає фізіологічним потребам в основних речовинах та енергії²⁵⁴. 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 %»²⁵⁵. Для України це дуже проблемна зона. Так, за показником «Економічна доступність продовольства» (або цінова чи фінансова доступність) Україна займає 65 місце в світі та 26 місце серед

²⁵⁴ Чемарева Л. В. Продовольча безпека: соціально-економічна суть. *Формування ринкової економіки*. 2011. С. 295–302.

²⁵⁵ Скидан О. В. Продовольча безпека як пріоритет аграрної політики: проблеми інституціоналізації. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 7.

країн Європи. Низька фінансова доступність продовольства тягне за собою системні наслідки: незбалансованість харчового раціону, підвищення рівня захворювань в суспільстві, зниження генетичного здорового потенціалу нації, посилення стратифікації суспільства тощо. У зв'язку з цим зростання цін на продовольство є надзвичайно важливим маркером для відстежування загальних соціально-економічних та демографічних процесів.

Досить красномовними є дані порівняльно-економічного розрізу: 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 разів. У 1996 – 2015 рр. ціни на сільськогосподарську продукцію в ЄС зросли лише на 32 %, а в Україні – у 23,5 разів²⁵⁶. 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 держави.

Дослідження матеріалів накопиченої вітчизняної практики боротьби за фінансову доступність необхідних продовольчих товарів, а також аналіз світового досвіду 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-правового втручання: або держава знижує (контролює, фіксує, утримує) ціни на їжу, або, не чіпаючи ціни, фокусується на стимулюванні та підтримці попиту. В сучасних умовах ведення воєнних дій особливо актуальним є визначення особливостей впливу держави на продовольчі ціни.

У працях учених аграрно-правового профілю не приділялося достатньої уваги питанням державного регулювання цін на продовольчу продукцію. Ці проблеми розкривалися в роботах Н. В. Барахтян,

²⁵⁶ 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.

О. Ю. Гембари, Г. Д. Джумагельдієвої, В. В. Добровольської, Е. Кулаги, Є. В. Петрова та інших. Однак ці та інші учені здебільшого або концентрувалися на господарсько-правових деталях встановлення цін, або аналізували адміністративні процедурні тонкощі державного регулювання цін. При цьому наразі сформувався науково-теоретичний вакуум у частині виявлення особливостей еволюції та сучасного стану вітчизняного законодавства про державне регулювання цін на продовольство.

У зв'язку з цим у цьому підрозділі основним науковим завданням є визначення особливостей становлення законодавства України про державне регулювання цін на продовольство, а також виявлення на цій основі тенденцій розвитку такого законодавства.

Критичні умови сьогодення, спровоковані веденням воєнних дій, поглиблюють хронічні проблеми збідніння населення та збереження фінансової доступності їжі в Україні. З огляду на це надзвичайно важливим науковим завданням для сучасної доктрини є ретельний аналіз особливостей законодавства, яким здійснюється вплив на продовольчі ціни. З метою повноцінного виконання цього завдання ми побудуємо своє дослідження спочатку за хронологією розвитку законодавства, а потім простежимо основні тенденції та проблеми, які проявляються на підставі отриманих результатів.

Перший етап (1990–1996 роки) – етап становлення. Набуття Україною незалежності створило період суттєвих суспільних соціально-економічних потрясінь, протягом якого держава та населення вчилися жити по-новому. Одним із найбільш яскравих і типових проявів таких суспільних зрушень зазвичай є ринкова нестабільність і зростання споживчих цін. Не дивно, що одним із перших ключових законів молодій державі став саме Закон України «Про ціни і ціноутворення» 1990 року²⁵⁷. Однак основним завданням цього Закону було переведення відносин у сфері ціноутворення на ринкові засади. Захоплення цією метою затьмарило супутні соціальні завдання. Якщо проаналізувати положення цього Закону на предмет задоволення

²⁵⁷ Про ціни і ціноутворення: Закон України від 03.12.1990 року. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 52. Ст. 650 (втратив чинність).

потреб продовольчої безпеки, то можна виявити лише окремі загальні норми щодо соціального захисту та можливого державного регулювання цін на товари, які мають вирішальне соціальне значення. Проте, незважаючи на ринкову зосередженість Закону, реалії суспільних відносин гостро вимагали публічного втручання. Ліберальне законодавство не могло подолати процеси зростання споживчих цін та тиску на населення. У зв'язку з цим уже в 1991 році було проголошено необхідність реформування роздрібних цін і забезпечення соціального захисту населення, про що була прийнята постанова Президії Верховної Ради УРСР від 28.03.1991 року²⁵⁸. Нею, зокрема, було дозволено встановлювати граничні рівні роздрібних цін на основні продовольчі продукти.

Для утримання відносин щодо цін у рамках законодавчих вимог було започатковано створення контролюючої інституції. Зокрема, постановою Ради Міністрів УРСР від 11.04.1991 року «Про створення органів державного контролю за цінами»²⁵⁹ була організована Державна інспекція УРСР по контролю за цінами. Уже через два роки було прийнято рішення про її ліквідацію та створення її аналогу в складі Мінекономіки²⁶⁰.

У цілому можна визнати, що регулювання цін на продовольчі продукти було здебільшого хаотичним та досить сумбурним на етапі становлення державного впливу в нових ринкових умовах. Уже через кілька років назріла потреба в упорядкуванні цих правовідносин.

Другий етап (1996–2003 роки) – етап мінімального втручання. Цей етап був започаткований прийняттям постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)» від 25.12.1996 року, якою на довгі майже три десятиріччя було

²⁵⁸ Про реформу роздрібних цін і забезпечення соціального захисту населення: постанова Президії Верховної Ради УРСР від 28.03.1991 року. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 17. Ст. 213.

²⁵⁹ Про створення органів державного контролю за цінами: постанова Ради Міністрів УРСР від 11.04.1991 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/84-91-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.04.2024 року) (втратила чинність).

²⁶⁰ Питання Міністерства економіки: постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.1993 року № 166. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/166-93-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.04.2024 року) (втратила чинність).

визначено інституційно-функціональну систему органів публічного впливу на ціни. Зокрема, було передбачено, що Рада міністрів АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації регулюють (встановлюють) граничні рівні рентабельності та торговельні надбавки на дитяче харчування. Хоча ця постанова щороку переживала численні зміни, однак у частині державного регулювання цін на продовольство вона залишалася незмінною тривалий час – більше п'яти років. Буде передчасним робити висновок про те, що у цьому не було потреби. Свідченням того, що відповідна необхідність все ж виникала, може стати проведення у 1998 році Державним комітетом України з питань розвитку підприємництва дослідження локальних нормативно-правових актів, під час якого було виявлено цікаві факти. Наприклад, Київська міська державна адміністрація та Полтавська обласна державна адміністрація прийняли розпорядження, відповідно до яких самостійно здійснювали регулювання цін на продовольчі товари (наприклад, плодоовочеву продукцію та більше десятка інших видів харчових продуктів), ігноруючи той факт, що такі товари не передбачені постановою Кабінету Міністрів України «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)» від 25.12.1996 року. Указаним державним адміністраціям було рекомендовано самостійно скасувати свої нормативно-правові акти, які суперечили чинному законодавству про ціни²⁶¹. Незважаючи на це, подібна практика повторювалася і протягом наступних кількох років. Наприклад, Донецькою обласною державною адміністрацією у 2000 році було запроваджено державне регулювання цін на хліб і хлібобулочні вироби шляхом встановлення граничного розміру рентабельності

²⁶¹ Про необхідність усунення порушень вимог Указу Президента України від 03.02.98 № 79/98 «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності» Київською міською державною адміністрацією: рішення Державного комітету України з питань розвитку підприємництва № 17-10/12 від 03.12.1998 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0_12276-98#Text (дата звернення: 01.04.2024 року); Про необхідність усунення порушень вимог Указу Президента України від 03.02.98 № 79/98 «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності» Полтавською обласною державною адміністрацією: рішення Державного комітету України з питань розвитку підприємництва № 17-15/12 від 07.12.1998 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v5_12276-98#Text (дата звернення: 01.04.2024 року).

виробництва таких продуктів та граничний розмір торговельної націнки під час їх продажу²⁶². Подібне розпорядження було видане того ж року на Рівненщині²⁶³. У 2001 році Сумська обласна державна адміністрація під час створення страхового запасу цукру вимагала від цукрових заводів області передати певний обсяг належного їм цукру за фіксованою ціною до регіонального фонду, що теж виходило за рамки наданих законодавством повноважень²⁶⁴. Ці випадки були маркерами існування суспільного запиту щодо публічного управління зростанням цін на основні продовольчі товари.

У результаті стало зрозуміло, що апробований ліберальний підхід почав досить серйозно дисонувати із об'єктивними суспільними процесами. Тоді стала очевидною потреба еволюційного переходу на наступний етап розвитку законодавства.

Третій етап (2003–2007 роки) – етап обмеженого втручання. Занепокоєння станом продовольчої безпеки, який на тлі попереднього етапу став досить гострим, обумовило прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Про недоліки у роботі окремих органів виконавчої влади із забезпечення продовольчої безпеки та заходи щодо стабілізації ринку основних продовольчих товарів» від 24.07.2003 року № 1150²⁶⁵. Цим нормативно-правовим актом було надано право обласним державним адміністраціям встановлювати граничні торговельні надбавки

²⁶² Про необхідність усунення порушень вимог Указу Президента України від 03.02.98 № 79/98 «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності» Донецькою обласною державною адміністрацією: рішення Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва № 17-99/12 від 25.12.2000 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v9_12563-00#Text (дата звернення: 01.04.2024 року).

²⁶³ Про необхідність усунення порушень вимог Указу Президента України від 03.02.98 № 79/98 «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності» Рівненською обласною державною адміністрацією: рішення Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва № 17-96/12 від 04.12.2000 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v6_12563-00#Text (дата звернення: 01.04.2024 року).

²⁶⁴ Про необхідність усунення порушень вимог Указу Президента України від 03.02.98 № 79/98 «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності» Сумською обласною державною адміністрацією: рішення Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва № 17-108/02 від 26.02.2001 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v8_02563-01#top (дата звернення: 01.04.2024 року).

²⁶⁵ Про недоліки у роботі окремих органів виконавчої влади із забезпечення продовольчої безпеки та заходи щодо стабілізації ринку основних продовольчих товарів: постанова Кабінету Міністрів України від 24.07.2003 року № 1150. *Урядовий кур'єр*. 2003. № 138 (втратила чинність).

на низку основних продовольчих продуктів. Такий захід мав на меті стримувати свавільне підвищення цін торговельними посередниками. Уже через рік повноваження обласних держадміністрацій були розширені за рахунок права встановлювати граничний рівень оптових та роздрібних цін на яловичину, свинину та м'ясо птиці, а також граничний рівень рентабельності виробництва цих продуктів²⁶⁶. Такий крок мав соціальне спрямування, адже обмежував виробників і торговців у встановленні максимальної ціни продажу м'яса. Однак слід підкреслити, що подібний спосіб впливу на ціни суперечить агропротекційним цілям, адже стримує сільськогосподарське виробництво. Саме тому він мав тимчасовий характер і проіснував лише до 2006 року.

У 2007 році обласним держадміністраціям було надано можливість встановлювати граничний рівень рентабельності виробництва борошна і хліба, а також відстежувати за допомогою механізму декларування динаміки оптово-відпускних цін на ряд продуктів²⁶⁷.

Протягом третього етапу держава поступово розширювала можливості свого впливу на ціни на основні продовольчі товари, усвідомлюючи потребу в організації ефективного стримування негативних явищ зниження фінансової доступності продовольства. Однак все одно таких заходів виявилось замало на тлі глобальної фінансово-економічної кризи, яка насувалася на країну.

Четвертий етап (2008–2017 роки) – етап розширеного втручання був спровокований серйозними викликами економічної кризи. Уже 2008 року «з метою стримування зростання роздрібних цін на окремі види продовольчих товарів» було значно розширено повноваження місцевих органів державної влади. Зокрема, відтепер обласні держадміністрації мали право встановлювати граничні торговельні (постачально-збутові) надбавки до оптової ціни виробника (митної вартості)

²⁶⁶ Про внесення змін у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 року № 1548: постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 року № 1359. *Урядовий кур'єр*. 2004. № 205.

²⁶⁷ Про доповнення додатка до постанови Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 року № 1548: постанова Кабінету Міністрів України від 20 червня 2007 року № 845. *Урядовий кур'єр*. 2007. № 115; Про доповнення додатка до постанови Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 року № 1548: постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 року № 1161. *Урядовий кур'єр*. 2007. № 179.

на борошно, хліб, макаронні вироби, крупи, цукор, яловичину, свинину і м'ясо птиці, ковбасні вироби варені, молоко, сир, сметану, масло вершкове, олію соняшникову, яйця курячі не вище 15 %²⁶⁸. Сформований у 2008 році кістяк таких повноважень проіснував досить тривалий час. У 2011 році його було трохи видозмінено²⁶⁹, але за своєю суттю він залишився таким же.

Водночас почала відчуватися турбулентність у цій сфері. Так, у 2011 році Держцінінспекція була ліквідована, однак уже через рік було затверджено нове положення про неї. Під час великої адміністративної реформи в 2014 році Держцінінспекцію ліквідовують остаточно, а її функції переходять до Держстату та Держпродспоживслужби.

У цей же період потреби часу намагалися задовольнити оновленням загального законодавства. Так, у 2012 році було прийнято новий Закон України «Про ціни і ціноутворення»²⁷⁰, який перейняв у спадок концепцію попереднього Закону щодо соціального гарантування цінових процесів. Текст Закону був осучаснений, але принципово не змінював підходи. Тому більш доречно було би говорити про нову редакцію попереднього Закону 1990 року, але нормотворець прийняв новий законодавчий акт.

Саме в цей історичний проміжок часу в Україні набирає максимальних обертів тренд дерегуляції. Під егідою дерегуляційного спрощення ведення бізнесу уряд пропонує тотально відмовитися від державного регулювання цін на продовольчі товари, мотивуючи це тим, що подібне втручання не приносить відчутної соціальної користі, а лише створює зайвий тягар для підприємців. Враховуючи чутливість цього соціально-економічного питання, запланований крок було реалізовано досить своєрідно, а саме: організовано проведення правового експерименту. Постановою Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 року № 656 «Про реалізацію пілотного проекту щодо

²⁶⁸ Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 26.03.2008 року № 276. *Урядовий кур'єр*. 2008. № 63.

²⁶⁹ Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань ціноутворення на окремі види продовольчих товарів: постанова Кабінету Міністрів України від 09.02.2011 року № 168. *Урядовий кур'єр*. 2011. № 40.

²⁷⁰ Про ціни і ціноутворення: Закон України від 21.06.2012 року. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 19–20. Ст. 190.

тимчасового обмеження застосування постанови Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 р. № 1548 та постанови Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 1222»²⁷¹ на кілька місяців було припинено дію норм законодавства про державне регулювання цін на продовольство. Результати моніторингу ринку за цей час мали бути зібрані та проаналізовані. Фактично, реалізація пілотного проєкту мала відповісти на питання, чи вплине відсутність державного регулювання на зростання споживчих цін на продовольство. Проголосивши, що неефективність державного регулювання продовольчих цін була доведена емпірично, уряд позбавив органи державної влади прав регулювати ціни на продовольство²⁷².

П'ятий етап (2017–2020 роки) – етап нульового втручання. Протягом цього періоду населення України фактично було залишене сам на сам із проблемами фінансової доступності продовольства. Чи можна говорити про те, що інтересами споживачів пожертвували заради інтересів виробників? Ні, це не так, оскільки державне регулювання попереднього законодавчого взірця було спрямоване на стримування здебільшого посередників (торговців), тобто непродуктивної проміжної ланки. Тобто відміна державного регулювання споживчих цін не мала позитивного впливу на виробників.

Шостий етап (2020–2022 роки) – етап вимушеного втручання в умовах пандемії. Спад економіки, викликаний глобальною пандемічною кризою, очікувано загострив соціальні проблеми в державі. З метою стримування негативних явищ було зроблено кілька важливих кроків. По-перше, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 30.03.2020 року підвищено

²⁷¹ Про реалізацію пілотного проєкту щодо тимчасового обмеження застосування постанови Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 р. № 1548 та постанови Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 1222: постанова Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 року № 656. *Урядовий кур'єр*. 2016. № 183 (втратила чинність).

²⁷² 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*. 2016. № 106.

відповідальність за порушення законодавства про ціни²⁷³. По-друге, постановою Кабінету Міністрів України було затверджено перелік товарів істотної соціальної значущості, переважну більшість яких склала продовольча продукція²⁷⁴. При цьому було обрано такий спосіб державного регулювання – декларування – який прямо не впливає на ціну, а фактично полягає лише в офіційному відстеженні її зростання. Затвердженим Порядком декларування змін роздрібних цін передбачався обов'язок суб'єкта господарювання заздалегідь повідомляти Держпродспоживслужбу про збільшення ціни на товари зі списку тих, що мають істотну соціальну значущість. Для організації процесу та налагодження доступу громадськості було запущено Реєстр роздрібних цін. Слід визнати, що обмеження суто декларуванням важко назвати серйозною відповіддю на пандемічні соціально-економічні виклики продовольчій безпеці.

Сьомий етап (2022 – до сьогодні) – етап вимушеного втручання в умовах війни. Увесь тягар ведення воєнних дій на території України ліг на плечі населення держави. Зокрема, вкотре зазнала прямого удару продовольча безпека. При цьому в напрямі цінового регулювання дії уряду були досить стриманими.

По-перше, у березні 2022 року було внесено зміни до «пандемічних» постанов Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2020 р. № 341 і від 9 грудня 2020 р. № 1236²⁷⁵. Зокрема, було запроваджено тимчасовий захід: встановлено граничний рівень торговельної надбавки (націнки) на продовольчі товари істотної соціальної значущості в розмірі не більш як 10 %. При цьому характерно, що відповідні зміни були проведені саме з прив'язкою до карантинного режиму, а не до

²⁷³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19): Закон України від 30.03.2020 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 18. Ст. 123.

²⁷⁴ Про заходи щодо стабілізації цін на товари, що мають істотну соціальну значущість, товари протиепідемічного призначення: постанова Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2020 р. № 341. *Урядовий кур'єр*. 2020. № 87 (втратила чинність).

²⁷⁵ Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2020 р. № 341 і від 9 грудня 2020 р. № 1236: постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2022 року № 311. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 62 (втратила чинність).

ведення воєнних дій в державі («на період дії карантину, але не довше ніж до 30 квітня 2022 року»).

По-друге, більше ніж через рік з моменту початку війни уряд прийняв спеціальну постанову «Про регулювання цін на окремі види продовольчих товарів та забезпечення стабільної роботи виробників продовольства в умовах воєнного стану» від 19.06.2023 року № 650²⁷⁶. У цій постанові було застосовано інший підхід, без використання юридичної конструкції товару істотної соціальної значущості. Замість цього уряд напряду застосовував власні повноваження щодо регулювання цін, закріплені Законом України «Про ціни і ціноутворення». Зокрема, встановлено граничний рівень торговельної надбавки (не більше 10 %) на визначені цим актом продовольчі товари.

По-третє, модифіковано систему контролю за дотриманням законодавства про ціни. Характерно, що введення воєнного стану зумовило припинення заходів державного контролю майже в усіх сферах господарювання²⁷⁷. Однак при цьому єдиним виключенням стало проведення контролю щодо запобігання неконтрольованому зростанню ціни на товари істотної соціальної значущості. Таких виключень далі з'являлось все більше. Останньою редакцією право приймати рішення про проведення позапланових заходів контролю за дотриманням суб'єктами господарювання вимог законодавства щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін надано Держпродспоживслужбі.

Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо адміністрування окремих податків у період воєнного, надзвичайного стану» від 01.04.2022 року²⁷⁸ на період дії воєнного стану до спостереження та

²⁷⁶ Про регулювання цін на окремі види продовольчих товарів та забезпечення стабільної роботи виробників продовольства в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 19.06.2023 року № 650. *Урядовий кур'єр*. 2023. № 130.

²⁷⁷ Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України № 303 від 13.03.2022 року. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 60.

²⁷⁸ Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо адміністрування окремих податків у період воєнного, надзвичайного стану: Закон України від 01.04.2022 року. *Офіційний вісник України*. 2022. № 33. Стор. 94. Ст. 1748.

здійснення контролю у сфері ціноутворення залучено податкові органи. Передбачено, що податкові органи здійснюють контроль за дотриманням платниками податків вимог законодавства щодо встановлених державою фіксованих цін, граничних цін та граничних рівнів торговельної надбавки (націнки) шляхом проведення фактичних перевірок. Після проведення перевірки складений акт про її результати передається органу, уповноваженому на прийняття рішення про застосування адміністративно-господарських санкцій (у нашому випадку – Держпродспоживслужбі).

Якщо проаналізувати всю історію становлення та еволюції законодавства про ціни на продовольчі товари у розрізі задоволення продовольчої безпеки, то можна не лише виділити вказані вище етапи, але й простежити деякі тенденції.

1) *Консервативність законодавчих положень щодо соціальних гарантій у сфері ціноутворення.* Основна формула соціальних гарантій вітчизняного законодавства про ціни була закладена ще у першій редакції Закону України «Про ціни і ціноутворення» 1990 року: а) органи державної влади вживають заходів шляхом запровадження системи компенсаційних виплат у зв'язку зі зростанням цін; б) здійснення індексації грошових доходів; в) право громадян оскаржувати неправомірні дії та вимагати відшкодування збитків у разі реалізації їм товарів з порушенням вимог законодавства про ціни. Ці положення у відредагованому, але змістовно аналогічному вигляді перекочували до Закону України «Про ціни і ціноутворення» 2012 року. Виникає питання: чому відповідні норми були перенесені та збережені протягом більше тридцяти років? На жаль, не тому, що вони були дієвими – передусім, такий крок відображає небажання нормотворця приділяти увагу соціальному виміру законодавства про ціни та удосконалювати ці правові механізми по суті.

Ідейною основою законодавства про ціни також є конструкція «товари істотної соціальної значущості». Держава регулює ціни на ті товари, які є важливими та основоположними для нормального функціонування суспільства. З одного боку, такий перелік не встановлений та є абсолютно варіативним. З іншого боку, ця характеристика забез-

печує його адаптивність. На нашу думку, такий перелік має складатися із двох частин: статичної та динамічної. До першої мають входити продовольчі товари, які відіграють важливе значення для суспільства за будь-яких умов та обставин. Це надасть стабільності ціновим відносинам. До другої групи можуть відноситися продукти, які певний період часу вимагають державного регулювання ціни.

2) *Відмова від державного регулювання цін на продовольство.* Застосований нами хронологічний підхід дозволив побудувати чітку ретроспективу становлення вітчизняного законодавства про державне регулювання цін на продовольство. Відстеження нормотворчих дій протягом більше трьох десятиріч дозволяє виявити ліберальний ухил законодавця. Зокрема, він проявляється у спробах відмовитися або мінімізувати державне регулювання цін на продовольство. При цьому буде не зовсім правильно стверджувати про те, що такий намір законодавця з'явився у 2016–2017 роках, коли було «увімкнено режим нульового втручання». Насправді аналіз розвитку законодавства показав, що ще на другому етапі його еволюції (1996–2003 роки) уже існували подібні правові умови. Однак як перший період мінімального втручання, так і другий період нульового втручання були перервані кризовими соціально-економічними процесами в державі. Проаналізований досвід реакції держави на пандемічну та воєнну кризи вказує на вкрай неохочу вимушену відмову від обраної пасивності під впливом вагомих зовнішніх обставин. Аналітичний огляд актуальної судової практики вказує на додатковий побічний прояв загальної байдужості держави до втримування продовольчих цін на безпечному рівні. Мова йде про слабку увагу контролюючих органів до перевірки суб'єктів господарювання у цій сфері. Для порівняння, наприклад, сформовано досить об'ємну судову практику на основі проведених численних перевірок інших суб'єктів, дотримання якими законодавства по ціни ретельно контролюється (зокрема, автозаправних станцій). Аналогічного інтересу до продовольчих цін не простежується.

3) *Централізація державного впливу на продовольчі ціни.* Після рішучої відмови від державного регулювання продовольчих цін у 2017 році обласні державні адміністрації були позбавлені повноважень

щодо впливу на такі ціни. Необхідність тимчасового відновлення державного регулювання, зумовлена пандемічними та воєнними викликами, не потягла за собою реставрації попередньої розгалуженої децентралізованої системи, коли уряд надавав певне коло повноважень регіональним органам, а вони мали право реалізовувати або не реалізовувати їх залежно від конкретних локальних умов. Натомість Кабінет Міністрів України залишив за собою право обмеженого державного регулювання цін на продовольство на території усієї країни.

Додатковим проявом такої централізації можна виділити відмову від спеціалізованої інституційної системи. Найкраще це проявляється на прикладі еволюції контролюючих органів. Спочатку Держцінінспекція була створена як самостійний контролюючий орган (1991); потім була включена до складу Мінекономіки (1993); згодом ліквідована (2011); через рік створена заново (2012); і нарешті остаточно ліквідована (2014). Виконання функцій державного контролю за цінами було покладено на Держпродспоживслужбу, для якої це одна з багатьох десятків інших функцій. Розмиття спеціалізації посилилося внаслідок рішення законодавця щодо залучення податкових органів до здійснення контролю за цінами. Справді, потрібно визнати, що така діяльність не є абсолютно чужорідною для фіскальної служби – навпаки аналіз цін у багатьох випадках є органічною складовою податкових правовідносин. Однак слід наголосити на тому, що такий аналіз здійснюється податковими органами все ж під іншим кутом зору. Це добре проявляється на прикладі судової справи, в якій Полтавська птахофабрика оскаржувала податкові рішення-повідомлення, прийняті в результаті проведених перевірок. Так, за матеріалами справи податковий орган встановив неправомірне зниження бази оподаткування ПДВ при реалізації курячих яєць за ціною нижчою від рівня звичайних цін. Податковий орган дійшов такого висновку, взявши за основу затверджений економічно обґрунтований рівень оптово-відпускних цін на курячі яйця, які на той період часу були серед переліку товарів, щодо яких здійснюється державне регулювання цін. Фіскальний орган прирівняв таку ціну до звичайної, що означало правопорушення з боку птахофабрики. Однак за результатами довгих судових розглядів все ж

було зроблено висновок про те, що положення Закону України «Про ціни і ціноутворення», постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку декларування змін оптово-відпускних цін на продовольчі товари» від 17.20.2007 року № 1222, постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)» від 25.12.1996 № 1548 покликані насамперед забезпечити соціальний захист населення шляхом унеможливлення необґрунтованого *підвищення цін* на основні продовольчі товари. При цьому зафіксоване податковими органами *зниження ціни* реалізації такого товару було визнано судом правомірним²⁷⁹. Таким чином, податкові та цінові правовідносини мають певні особливості та відмінності. Однак, незважаючи на неспеціалізований характер повноважень, податкові органи в умовах воєнного стану досить активно виконують покладені на них тимчасові функції контролю за цінами.

У результаті проведеного дослідження можна зробити такі узагальнені висновки. По-перше, законодавство про державне регулювання цін на продовольство пройшло кілька послідовних етапів еволюції: 1) етап становлення (1990–1996); 2) етап мінімального втручання (1996–2003); 3) етап обмеженого втручання (2003–2007); 4) етап розширеного втручання (2008–2017); 5) етап нульового втручання (2017–2020); 6) етап вимушеного втручання в умовах пандемії (2020–2022); 7) етап вимушеного втручання в умовах війни (2022 – до сьогодні).

По-друге, на основі здійсненої етапізації законодавства виявлено три основні тенденції подальшого розвитку нормативно-правового регулювання цін на продовольство: а) консервативність законодавчих положень щодо соціальних гарантій у сфері ціноутворення; б) відмова від державного регулювання цін на продовольство; в) централізація державного впливу на продовольчі ціни²⁸⁰.

²⁷⁹ Постанова Верховного Суду від 17 вересня 2020 року у справі № 816/937/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91643412> (дата звернення: 01.04.2024 року).

²⁸⁰ Григор'єва Х. А. Державне регулювання цін на продовольство: еволюція законодавства, тенденції та проблеми. *Юридичний вісник*. 2024. Вип. 2. С. 20–30.

2.4. Продовольча безпека та ГМО: правові грані взаємодії

На тлі глибоких криз, що розгортаються в Україні в умовах воєнного стану та будуть мати продовження в період післявоєнного відновлення, проблематика продовольчої безпеки критично загострюється. Невід’ємною складовою об’ємного поняття продовольчої безпеки є *безпечність харчової продукції*, яку споживає населення. Намагаючись вирішити проблеми недостатності та дороговизни продовольства, особливо для вразливих верств населення, людство активно шукає варіанти технологічного усунення продовольчих проблем сучасності. Однак вирішення цих питань породжує інші – не менш складні. Уже кілька десятиліть точаться дискусії щодо безпечності застосування результатів генно-інженерної діяльності (зокрема, генетично модифікованих організмів – ГМО) в якості масового продовольства. Паралельно із цими суспільними, науковими та політичними процесами відбувається неминуча нормотворча діяльність як на міжнародному, так і на національному рівнях. Україна також залучена до цих світових баталій: з одного боку, вона будує власне спеціальне законодавство про поводження із ГМО, а з іншого – реальний стан використання ГМО у виробництві продовольства глибоко тінізований та перебуває поза рамками закону. З огляду на прийняття у 2023 році Закону України «Про державне регулювання генетично-інженерної діяльності та державний контроль за розміщенням на ринку генетично модифікованих організмів і продукції»²⁸¹ проблема щодо законодавчого регулювання цих відносин вкотре актуалізувалася. Постає питання про аналіз траєкторії руху вітчизняного законодавства про ГМО, ступінь його ефективності та оновлення у світлі майбутнього набрання чинності новим Законом. Відповіді на ці питання дадуть змогу визначити, наскільки безпечність продовольства захищена від ризиків, що супроводжують використання ГМО.

Правові питання поводження з ГМО цікавили багатьох вітчизняних учених. Саме тому не дивно, що наразі накопичено досить значний обсяг наукових праць, присвячених відносинам використання ГМО.

²⁸¹ 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. *Відомості Верховної Ради*. 2023. № 91. Ст. 354.

Серед дослідників, роботи яких розкривають ці питання на дисертаційному рівні, варто згадати М. О. Медведєву («Міжнародні правові стандарти співробітництва держав у галузі біотехнологій»²⁸², 2005), О. І. Менів («Правове забезпечення використання ГМО при вирощуванні сільськогосподарської продукції рослинного походження в Україні та ЄС»²⁸³, 2016), Д. С. Піддубну («Правовий захист органічної продукції від генетично модифікованих організмів в Україні»²⁸⁴, 2014), О. Ю. Піддубного («Проблеми правовідносин у сфері біотехнологій»²⁸⁵, 2015), Л. В. Струтинську-Струк («Правове забезпечення біобезпеки при здійсненні генетично-інженерної діяльності»²⁸⁶, 2005) та інших. Крім цих учених юридичними проблемами поводження з ГМО займалися О. М. Батигіна, О. Г. Бондар, Ю. П. Боснюк, С. І. Бугера, Ю. Л. Власенко, О. В. Гафурова, А. П. Гетьман, І. В. Горіславська, В. М. Єрмоленко, І. В. Гиренко, Н. В. Карпінська, Т. О. Коваленко, В. І. Курило, Т. В. Курман, Л. В. Лейба, В. І. Лозо, С. О. Лушпаєв, В. В. Носік, Ю. М. Павлюченко, С. М. Романко, О. В. Толкаченко, В. Третьякова, Н. В. Фролова, Т. М. Чурилова та інші науковці. При цьому в проведених дослідженнях не приділяється належної уваги тенденціям розвитку спеціального законодавства про ГМО. Існує потреба виявити сучасний стан такого законодавства, тенденції його становлення, ступінь ефективності. На цій основі можна оцінити, наскільки вітчизняне законодавство про ГМО забезпечує продовольчу безпеку населення України в частині дотримання вимог щодо безпечності харчової продукції.

З огляду на вказане, у даному підрозділі ми визначимо особливості становлення вітчизняного законодавства про ГМО, а також виявимо основні тенденції та проблеми його розвитку.

²⁸² Медведєва М. О. Міжнародні правові стандарти співробітництва держав у галузі біотехнологій: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2005. 228 с.

²⁸³ Менів О. І. Правове забезпечення використання ГМО при вирощуванні сільськогосподарської продукції рослинного походження в Україні та ЄС: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2016. 20 с.

²⁸⁴ Піддубна Д. С. Правовий захист органічної продукції від генетично модифікованих організмів в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2015. 20 с.

²⁸⁵ Піддубний О. Ю. Правовідносини у сфері біотехнологій: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06, 12.00.07. Київ, 2015. 43 с.

²⁸⁶ Струтинська-Струк Л. В. Правове забезпечення біобезпеки при здійсненні генетично-інженерної діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2005. 23 с.

У вітчизняній доктрині уже здійснювалися окремі спроби проаналізувати загальну періодизацію розвитку законодавства про ГМО. Так, О. І. Менів виділив два періоди формування такого законодавства: перший, на його думку, розпочався у 1998 році із прийняттям постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Тимчасового порядку ввезення, державного випробування, реєстрації та використання трансгенних сортів рослин в Україні» від 17 серпня 1998 року №1304 (втратила чинність); другий – стартував із прийняттям спеціального Закону України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» від 31 травня 2007 року²⁸⁷. Однак, оскільки це дослідження було завершене у 2016 році, воно не враховує деякі важливі процеси, які відбувалися в українській системі права та законодавства після цього.

На наш погляд, чітке розуміння особливостей становлення нормативно-правових засад регулювання тієї чи іншої сфери суспільних відносин є вкрай важливим для виявлення тенденцій такого розвитку, а також адекватного прогнозування можливих проблем в його майбутній еволюції. У зв'язку з цим ми пропонуємо представити розвиток вітчизняного законодавства України про ГМО у вигляді проходження ним п'яти етапів.

1) *Етап зародження спеціального законодавства про ГМО (1991–2006)*. У цей період часу правова система молодої держави переживала своє становлення. Критично важливим було налагодити основні суспільні відносини на нових економіко-правових засадах. Однак технологічні новації, які бурхливо розвивалися в Україні та світі, теж чекали свого державно-правового впливу, оскільки в часи суспільних трансформацій юридичний контроль, зазвичай, слабшає. Так, необхідність врегулювання відносин щодо проникнення на територію України ГМО та продукції з їх вмістом втілювалося у прийнятті окремих *регулятивних* (постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження

²⁸⁷ Менів О. І. Правове забезпечення використання ГМО при вирощуванні сільсько-господарської продукції рослинного походження в Україні та ЄС: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2016. 20 с.

Тимчасового порядку ввезення, державного випробування, реєстрації та використання трансгенних сортів рослин в Україні» від 17 серпня 1998 року № 1304), *програмних* (Указ Президента «Про Цільову комплексну програму генетичного моніторингу в Україні на 1999–2003 роки» від 04.02.1999 року) та *статусних актів* (розпорядження Кабінету Міністрів України «Про створення Міжвідомчої ради з питань регламентації випробування, реєстрації і використання трансгенних рослин в Україні» від 02.03.1998 року №131-р).

Однак все ж на даному етапі вказаних законодавчих засад було явно замало для якісного регулювання цього нового виду правовідносин. Як зазначає Л. В. Струтинська-Струк, існуючі на той час правові приписи не заповнювали наявну прогалину у регулюванні генетично-інженерної діяльності. На той момент воно здійснювалося фрагментарно, шляхом внесення до окремих нормативно-правових актів незначних змін, які докорінним чином не вирішували проблему, а часом, внаслідок неузгодженості, і ускладнювали правове регулювання відповідних відносин²⁸⁸.

На цьому етапі пропонувалися та дискутувалися різні шляхи можливого законодавчого регулювання нових для суспільства відносин щодо ГМО. Зокрема, опрацьовувалася низка альтернативних законопроектів (наприклад, було розроблено проект Закону «Про біоетику» тощо). Однак обраний нормотворцем законопроект, що був перетворений у закон, визначив вітчизняну правову модель регулювання відносин із ГМО та розпочав наступний етап розвитку законодавства.

2) *Етап становлення спеціального законодавства про ГМО (2007–2014)*. Цей етап закономірно розпочався прийняттям спеціального Закону України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів»²⁸⁹. Його поява була продиктована, передусім, підготовкою України до вступу до СОТ. Оскільки його розробка мала на

²⁸⁸ Струтинська-Струк Л. В. Правове забезпечення біобезпеки при здійсненні генетично-інженерної діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2005. 23 с.

²⁸⁹ Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів: Закон України від 31.05.2007 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 35. Ст. 484.

меті не стільки ефективно та комплексно врегулювати відносини з ГМО, скільки виконати «домашнє завдання» для СОТ, це обумовило і подальшу його наукову критику. Основні зауваження до Закону, висунуті в доктрині, можна представити так: а) значна кількість декларативних норм²⁹⁰ («нічого не регулює, але формально існує»²⁹¹); б) узагальнений характер розподілу та заплутаність контролюючих повноважень державних органів²⁹² (при цьому відсутність єдиного органу, який би взяв на себе відповідальність за безпечну розробку, випробування, транспортування і використання ГМО²⁹³); в) неповна відповідність вимогам ратифікованих міжнародних актів у цій сфері²⁹⁴; г) відірваність від потреб практики та «реєстроманія»²⁹⁵. Через сукупну дію цих та інших недоліків учені вважали, що даний Закон «не забезпечує безпечності продуктів харчування»²⁹⁶.

Однак, незважаючи на низку недоліків, саме цим Законом була визначена вітчизняна правова модель поводження з ГМО в Україні, яка проіснувала наступні майже два десятиріччя. Основними юридичними постулатами цієї моделі є:

²⁹⁰ Єрмоленко В. М. Актуальні питання систематизації законодавства про продовольчу безпеку. *Сучасні проблеми систематизації екологічного, земельного та аграрного законодавства України*: зб. наук. праць круг. столу (Київ, 18 березня 2011 року). Київ: ВГЛ «Обрії», 2011. С. 113–119.

²⁹¹ Собова М. О., Григоренко С. В. Нормативно-правове регулювання державної апробації, реєстрації сортів рослин, створених на основі генетично модифікованих організмів. *Сортовивчення та охорона прав на сорти рослин*. 2012. № 1. С. 63–66.

²⁹² Єрмоленко В. М. Актуальні питання систематизації законодавства про продовольчу безпеку. *Сучасні проблеми систематизації екологічного, земельного та аграрного законодавства України*: зб. наук. праць круг. столу (Київ, 18 березня 2011 року). Київ: ВГЛ «Обрії», 2011. С. 113–119.

²⁹³ Бондар О. Г. Проблеми здійснення державного контролю за обігом генетично модифікованих організмів та продукції, що отримана з використанням генетично модифікованих організмів в Україні. *Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин*: збірник тез Міжнарод. наук.-практ. конф. (Хмельницький, 17–18 травня 2013 року). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2013. С. 12–14.

²⁹⁴ Власенко Ю. Л. Правове регулювання поводження з генетично модифікованими організмами в Україні. *Актуальні проблеми держави та права*. 2014. Вип. 71. С. 261–267.

²⁹⁵ Піддубний О. Ю. Реєстри ГМО в Україні: досвід нормативного аналізу. *Теоретичні та практичні аспекти реалізації екологічного, земельного, аграрного права в умовах сталого розвитку України*: матеріали круглого столу (Харків, 2 грудня 2016 року). Харків: Право, 2016. С. 166–168.

²⁹⁶ Жиліна В. О. Сучасні біотехнології та правове регулювання їх використання в умовах глобалізації. *Вісник ОНУ імені І. І. Мечникова. Правознавство*. 2019. Т. 24. Вип. 2 (35). С. 136–144.

– принципова позиція держави про допущення використання ГМО на території України. Це важлива вихідна точка відліку, оскільки країни світу на той час були поділені на два табори: ті, що принципово за, а також ті, що принципово проти допуску ГМО на свою територію;

– основний правовий механізм, спрямований на регулювання відносин із ГМО, – це державна реєстрація таких організмів;

– застосування супутніх публічно-правових механізмів, покликаних жорстко регламентувати цю сферу правовідносин, а саме: дозвільних та ліцензійних процедур;

– мультиінституційність, яка проявлялася в тому, що окремими повноваженнями у сфері управління та контролю за поводженням із ГМО наділялися багато органів державної влади. Тобто повноваження у цій сфері характеризувалася значним ступенем розпорошеності та низькою централізованістю. Такий підхід в цілому може мати право на життя, оскільки досвід іноземних країн показує можливість або «покладення відповідних координаційних, управлінських і розпорядчих функцій на вже наявні органи, або створення нового спеціально уповноваженого органу, який займається регулюванням питань, пов'язаних із поводженням із ГМО»²⁹⁷. Однак в Україні обраний мультиінституційний підхід слабо себе виправдав;

– урахування специфіки діяльності та поділ відносин поводження із ГМО на діяльність у закритій та відкритій системах.

Протягом наступних кількох років на виконання положень Закону було прийнято низку підзаконних нормативно-правових актів. Усю їх сукупність можна систематизувати за змістовним критерієм на такі групи:

а) *процедурні* (наприклад, постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку видачі дозволу на ввезення на митну територію України незареєстрованих генетично модифікованих організмів для науково-дослідних цілей або державних апробацій (випробувань) від 20.08.2008 року № 734 (втратила чинність); «Про затвердження

²⁹⁷ Барчук І. В. Особливості правового регулювання державної реєстрації й контролю за використанням генетично модифікованих організмів в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 35. Ч. І. Т. 2. С. 73–76.

тимчасових критеріїв безпеки поводження з генетично модифікованими організмами та провадження генетично-інженерної діяльності у замкненій системі» від 16.10.2008 року № 922; «Про затвердження Порядку видачі дозволу на проведення державної апробації (випробування) генетично модифікованих організмів у відкритій системі» від 2.04.2009 року № 308; «Про затвердження Порядку видачі дозволу на транзитне переміщення не зареєстрованих в Україні генетично модифікованих організмів» від 28.04.2009 року № 423; «Про затвердження Порядку етикетування харчових продуктів, які містять генетично модифіковані організми або вироблені з їх використанням та вводяться в обіг» від 13.05.2009 року № 468; «Деякі питання проведення апробації (випробування) та реєстрації генетично модифікованих організмів сортів сільськогосподарських рослин» від 23.07.2009 року № 808; «Питання забезпечення реалізації статті 7 Закону України “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів”» від 12.10.2010 року № 919; накази Мінагрополітики «Про затвердження методик» від 30.12.2008 року; «Про відбір проб насіння, що ввозиться на територію України, для визначення наявності або відсутності в ньому генетично модифікованих організмів» 16.03.2011 року № 78; наказ МОЗ «Про затвердження Переліку харчових продуктів, щодо яких здійснюється контроль вмісту генетично модифікованих організмів» від 09.11.2010 року № 971; наказ Мінекології та природних ресурсів «Про затвердження Критеріїв оцінки ризику потенційного впливу генетично модифікованих організмів на навколишнє природне середовище» від 07.02.2011 року № 36);

б) *статусні* (наприклад, наказ Мінагрополітики та УААН України «Про створення постійно діючої Робочої групи з питань біобезпеки при використанні генетично модифікованих організмів в системі АПК» від 10.07.2009 року № 479/75; розпорядження Кабінету Міністрів України «Про визначення наукової установи, уповноваженої на виконання функцій науково-методологічного центру з питань випробувань генетично модифікованих організмів» від 10.10.2012 року № 761-р; постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення

про науково-методологічний центр з питань випробувань генетично модифікованих організмів» від 11.07.2013 року № 701);

в) *тарифні* (наприклад, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження розмірів тарифів на проведення експертизи, яка є підставою для державної реєстрації генетично модифікованих організмів сортів сільськогосподарських рослин у відкритій системі» від 18.11.2009 року № 1223; наказ Мінекономіки та Держкомітету з питань технічного регулювання та споживчої політики «Про затвердження Правил визначення вартості робіт з установами вмісту генетично модифікованих організмів у харчових продуктах» від 05.08.2009 року № 844/287).

Ми не дарма навели розлогу систему відповідних підзаконних актів. Передусім, їх перелік та класифікація має на меті вказати, що популярні твердження про те, що в Україні відсутня законодавча основа поводження із ГМО, не відповідає дійсності. Спеціальним Законом та указаними підзаконними нормативно-правовими актами різної ієрархії, змісту, юридичної сили було побудовано початкову систему правових вимог для забезпечення легального поводження з ГМО в Україні. Більше того, забігаючи наперед, слід зазначити, що саме в цей період було прийнято левову частину усіх підзаконних нормативно-правових актів, якими регламентується поводження із ГМО. Під час наступних етапів розвитку законодавства здебільшого вносилися зміни та уточнення до існуючих урядових та відомчих актів, а не розроблялися нові.

Для того, щоб оцінити вплив цієї нормативно-правової бази на реальні відносини, необхідно дослідити проблеми реалізації цих норм. Аналіз судової практики цього етапу демонструє, що деякі законодавчі положення одразу сформували проблеми в правозастосуванні.

По-перше, найактивніше виявлення ГМО відбувалося під час митного оформлення операцій із імпорту корму для тварин. За цей період була сформована об'ємна судова практика щодо розгляду подібних типових справ, які стосувалися спроб імпорту товарів із вмістом ГМО. Митні органи організовували відбір зразків такої продукції та передачу їх для аналізу до спеціалізованих установ. При виявленні вмісту ГМО в таких кормах чи сировині для їхнього вироб-

ництва митні органи відмовляли в оформленні цих партій, ініціювали процедури притягнення до відповідальності осіб, які заповнювали відповідні митні декларації, не зазначаючи інформацію про вміст ГМО в таких кормах. Аналіз судових рішень за цією категорією справ виявляє недостатню єдність та визначеність підходів до тлумачення законодавства про ГМО. Зокрема, неодноразово існування складу адміністративного правопорушення ставилося під сумнів через недоведення вини особи, яка подавала митну декларацію²⁹⁸. Відмічалось різне поводження із товаром, в якому виявлялося ГМО: в одних випадках суд виносив рішення про його конфіскацію²⁹⁹, в інших – про знищення³⁰⁰, а в деяких – про повернення імпортеру³⁰¹.

По-друге, на цьому етапі також були організовані спроби застосовувати контролюючі повноваження уповноважених органів державної влади з метою виявлення порушень чинного законодавства про ГМО на території країни. Ілюстрацією цього може послужити справа, в якій було оскаржено результати перевірки конкретного підприємства, під час якої були відібрані зразки сої та доведено віднесення цієї продукції до ГМ-сортів. Однак при цьому притягнення до відповідальності посадових осіб підприємства не відбулося через процедурні порушення під час проведення перевірки³⁰².

Етап становлення законодавства обумовлював і становлення системи державного впливу. Зокрема, в деяких випадках органи державної влади розуміли власні повноваження у цій сфері розширено. Напри-

²⁹⁸ Постанова Кіровського районного суду м. Дніпропетровська від 16.08.2012 року у справі № 0418/5697/2012. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/27365905> (дата звернення: 01.04.2024 року).

²⁹⁹ Постанова Кіровського районного суду м. Дніпропетровська від 01.08.2012 року у справі № 0418/4883/2012. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/27365951#> (дата звернення: 01.04.2024 року); Постанова Рівненського міського суду від 19 грудня 2014 року у справі 569/19681/14-п. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/42126059> (дата звернення: 01.04.2024 року); Постанова Соломянського районного суду м. Києва від 25 листопада 2011 року у справі № 3-11230/11. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/19700208> (дата звернення: 01.04.2024 року).

³⁰⁰ Постанова Соломянського районного суду м. Києва від 12 квітня 2013 року у справі № 3-1969/13. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/30753169#> (дата звернення: 01.04.2024 року).

³⁰¹ Постанова Соломянського районного суду м. Києва від 13 серпня 2012 року у справі № 3-5961/12. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/51118055#> (дата звернення: 01.04.2024 року).

³⁰² Постанова Тальнівського районного суду Черкаської області від 18 червня 2010 року у справі № 2-а-39/10. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/9924104> (дата звернення: 01.04.2024 року).

клад, показовою стала справа, в якій насіннєва інспекція відмовляла підприємству у видачі сертифікату на насіння, аргументуючи необхідністю попереднього аналізу цієї продукції на вміст ГМО. Звичайно, такий підхід протирічив законодавству та був оскаржений у суді. Цей випадок став показовим, оскільки зупинив незаконну практику щодо ставлення звичайної сертифікації в залежність від перевірок на ГМО, адже закон не встановлював такої залежності³⁰³.

По-третє, на даному етапі були закладені основи сучасного розуміння етикетування продукції з ГМО. Зокрема, було запроваджено позначення на продуктах знаків «ГМО» та «Без ГМО». У суспільній свідомості позначення про відсутність ГМО стало певним маркером чистої продукції, яка створена без використання нових та недостатньо безпечних технологій. Бажаючи зіграти на цьому, ТОВ «Сандора» зареєструвала торговий знак «Без ГМО» для певних груп товарів (передусім, напоїв). Оскарження цієї реєстрації в суді продемонструвало, що насправді правова охорона розповсюджувалася лише на овальну рамку – зображення, в якій вписаний словесний елемент («Без ГМО»), при цьому останній не мав правової охорони³⁰⁴. Цей випадок додатково ілюструє бажання виробників дистанціюватися від ГМ-продукції, принаймні в очах споживачів. Юридичне втілення цього прагнення, обране вказаним підприємством, було досить своєрідним, однак теж є виразом іманентних особливостей періоду становлення законодавства.

По-четверте, законодавство про ГМО почало на цьому етапі застосовуватися і в приватних правовідносинах. Показовим може стати спір, який розглядався 2014 року на Вінниччині. Фермерське господарство закупило насіння сої сорту «Монада». Однак, коли посіви зійшли, у виробника виникли сумніви щодо відповідності їх цьому сорту. Проведення спеціального експертного дослідження довело, що закуплене

³⁰³ Постанова Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 16 грудня 2011 року у справі № 2а-14215/11/0170/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/25759884> (дата звернення: 01.04.2024 року).

³⁰⁴ Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 18 серпня 2011 року у справі № 2а-8413/11/2670. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/37324582> (дата звернення: 01.04.2024 року).

та висіяне насіння сої належить до ГМ-сортів, а значить не відповідає договірним положенням. У зв'язку з цим виробник пред'явив претензії постачальнику та вимагав відшкодування упущеної ним вигоди, оскільки зібраний врожай ГМ-сої дав йому значно менший прибуток, ніж він мав підстави очікувати за умов належного виконання договору постачальником³⁰⁵.

Узагалі аналізований етап становлення законодавства про ГМО був надзвичайно важливим та мав власні характерні риси: а) поєднання формальної згоди на використання ГМО в державі із юридичним «замороженням» цих відносин шляхом відсутності реальних реєстрацій ГМО; б) обмежений контроль за дотриманням законодавства; в) фактично в цей проміжок часу держава та законодавство працювали не на визначення безпечності та реєстрацію ГМО, а на контроль дотримання законодавчих заборон і виявлення правопорушень. Однак і це виконувалося неефективно. Так, у опублікованому офіційному Звіті Рахункової палати за 2011 рік було визнано, що «центральні органи виконавчої влади у 2009–2010 роках не виконували визначених їм законодавством України повноважень у сфері забезпечення біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні ГМО. При цьому суспільство не мало достовірної інформації як про стан довкілля, так і про якість харчових продуктів. Усупереч чинному законодавству в Україні відбувалося не тільки вирощування, але і використання окремих сортів ГМ-рослин. Так, у результаті проведених вибіркового досліджень різними лабораторіями в 2009–2010 роках було виявлено наявність ГМО в 31 % зразків сої, 15 % зразків кукурудзи та 58 % зразків ріпаку. Водночас зазначені сорти не занесені до державного реєстру створених на основі ГМО сортів сільськогосподарських рослин»³⁰⁶.

Фактично, можна стверджувати, що держава намагалася, з одного боку, задовольнити вимоги СОТ про існування лояльного до ГМО законодавства; але з іншого – використовуючи механізм державної

³⁰⁵ Рішення Господарського суду Вінницької області від 22 жовтня 2014 року у справі № 902/1175/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/41075852#> (дата звернення: 01.04.2024 року).

³⁰⁶ Звіт Рахункової палати України за 2011 рік. Київ, 2012. 176 с. URL: http://www.rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/Zvit_2011.pdf (дата звернення: 01.04.2024 року).

реєстрації, ці відносини заморожувалися, принаймні на легальному рівні. Це важливо, оскільки заборона поводження з незареєстрованими ГМО в принципі може бути дієвою лише за умови забезпечення повноцінного контролю та невідворотності відповідальності. За перші роки існування Закону стало зрозуміло, що йому не вистачає саме «зубів», тобто положень та механізмів, які би змушували суб'єктів господарювання виконувати його норми. Це усвідомлення обумовило потребу в прийнятті Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» від 23.02.2012 року³⁰⁷, яким було здійснено скромну спробу удосконалити положення, спрямовані на контроль обігу ГМО. Зокрема, було запроваджено вимоги щодо надання суб'єктами господарювання, які вперше вводять в обіг продукцію, що містить ГМО або отримана з їх використанням, письмової декларації, яка мала потім супроводжувати усі наступні операції із цим товаром. Крім того, проблема технічного визначення вмісту ГМО в продукції, яка стала очевидною за кілька перших років реалізації спеціального Закону, зумовила цілком адекватне законодавче положення про створення мережі випробувальних лабораторій та науково-методологічного центру з питань випробувань ГМО.

Таким чином, протягом етапу становлення було сформовано сучасну правову модель поводження із ГМО. Основна слабкість цієї моделі полягає у тому, що не маючи змоги організувати повноцінний контроль та примус, держава створила сприятливі умови для суцільної тінізації обігу ГМО. Фактично жодних стимулів до виконання жорстких заборон не було сформовано: навіть якщо законослухняно проходити складну і тривалу процедуру реєстрації ГМО, якщо цілком можливо використовувати таку продукцію без формальностей, а ризик виявлення та настання відповідальності — мінімальний? Поступово в Україні сформувалася нездорова ситуація: *de jure* жодних ГМО не було зареєстровано, а

³⁰⁷ Про внесення змін до Закону України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів»: Закон України від 23.02.2012 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 42. Ст. 529.

значить не могло бути використано в харчовій продукції (поза межами наукових лабораторій), однак *de facto* Україна стрімко перетворилася на полігон несанкціонованого використання та обігу ГМО, особливо в продовольстві. Ненормальність цієї ситуації в цілому усвідомлювалася нормотворцем, судячи з того, що була розроблена та затверджена Державна цільова програма біобезпеки та біологічного захисту на 2015–2020 роки (постанова Кабінету Міністрів України від 1.04.2013 року № 620)³⁰⁸. Цим програмним документом передбачалися конкретні кроки для виправлення та поступового вирішення накопичених проблем. Однак уже через рік дана програма була згорнута під егідою оптимізації витрачання державних коштів (постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проєктів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» від 5.03.2014 року № 71).

3) *Етап дерегуляції (2014–2017)*. Цей проміжок часу був підкорений загальній тенденції по дерегуляції господарської діяльності. На попередніх етапах формування вітчизняної системи права накопичилася велика кількість зайвих, дублюючих та невиправданих адміністративних процедур та окремих вимог, які створювали непотрібні бар'єри для розвитку підприємництва. Звичайно, відповідне оновлення та очищення законодавства було вимогою часу. Однак проведення цієї вкрай важливої роботи з удосконалення нормативно-правових засад ведення бізнесу не обійшлося без спірних моментів. Деретуляційний тренд, зачепивши і законодавство про ГМО, втілювався у таких змінах: а) Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру» від 09.04.2014 року було скасовано необхідність отримання дозволу на ввезення незареєстрованих ГМО для наукових цілей; б) Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 року було скасовано ліцензування генно-інженерної діяльності в замкненій системі.

³⁰⁸ Про затвердження Державної цільової програми біобезпеки та біологічного захисту на 2015-2020 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 1.04.2013 року № 620. *Офіційний вісник України*. 2013. № 68. Стор. 192. Ст. 2484 (втратила чинність).

Так, за результатами проведених дерегуляційних процесів генно-інженерна діяльність перестала вимагати ліцензування. Наскільки це виправдане послаблення, важко оцінити однозначно. Як зазначається у новітній літературі, «ліцензування є не просто необхідним і важливим засобом, але також і незамінним для регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання для видів діяльності, які несуть підвищену загрозу суспільству та/або економіці та які мають значно вищий за середній у галузях і сферах економіки рівень прибутковості або рентабельності»³⁰⁹. Чи несе, наприклад, ліцензована туроператорська діяльність більш високу загрозу для суспільства, ніж створення ГМО? Питання риторичне.

Узагалі, певної однастайності щодо ліцензування окремих видів діяльності з ГМО у цей період не було. Так, наприклад, у 2013 році Мінприроди розробило законопроект «Про внесення змін до деяких законів України (відносно регулювання поводження з генетично модифікованими організмами)», відповідно до якого пропонувалося додатково ліцензувати державну апробацію, утилізацію, знешкодження та знищення ГМО, тобто навпаки – суттєво розширити відносини, які потребували ліцензування. Однак Держпідприємництво такий законопроект не узгодило через неадекватний адміністративний тиск на суб'єктів господарювання у цій сфері³¹⁰.

На дерегулятивному етапі розвитку законодавства про ГМО спостерігаються і деякі особливості правозастосування. Наприклад, все частіше визнавався відсутнім склад правопорушення під час виявлення в партіях імпортованої продукції вмісту ГМО. В основному рішення судів ґрунтувалися на відсутності об'єктивної або суб'єктивної сторони складу правопорушення за ч. 1 ст. 483 МК України «Переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю» (наприклад, див.³¹¹).

³⁰⁹ Світличний О. Генеза ліцензування як одного із основних засобів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання в Україні. *Економіка та право*. 2024. № 1. С. 12–19.

³¹⁰ Ініціатива по введенню ліцензування генетично-інженерної діяльності не отримала підтримки. URL: https://jurliga.ligazakon.net/news/92082_ntsativa-po-vvedennnyu-ltsenzuvannya-genetichno-nzhenerno-dyalnost-ne-otrimala-pdtrimki (дата звернення: 01.04.2024 року).

³¹¹ Постанова Галицького районного суду від 06 червня 2017 року у справі № 461/3820/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/66948762> (дата звернення: 01.04.2024 року); Постанова

У цей же період часу продовжує формуватися практика розгляду приватних спорів, які виникали між суб'єктами господарювання щодо виявлення ГМО в продукції. Наприклад, подібні правовідносини склалися між ТОВ «Шоколадна компанія «МИР» та ТОВ «Лецитал». За договором поставки шоколадна фабрика замовила соєвий ліцетин, однак проведене дослідження показало, що цей продукт містив ГМО. Компанія вимагала відшкодування збитків, оскільки вважала товар таким, що є неналежної якості. Суди усіх інстанцій погодилися із цим³¹².

Інша справа була складнішою. За обставинами цього спору підприємство передало на зберігання насіння ріпаку, в якому було підтверджено відсутність вмісту ГМО. Згодом це насіння було транспортоване до порту та продане на експорт. Однак під час продажу повторний аналіз цього товару виявив, що насіння ріпаку вже містить певний відсоток ГМО. Ця обставина знизила вартість партії та стала підставою для звернення власника насіння до суду із позовом до товарного складу, який, на його думку, допустив неякісне зберігання. Довести наявність правопорушення під час судового розгляду не вдалося³¹³.

4) *Етап побічного впливу (2017–2023)*. На даному часовому проміжку законодавство про ГМО призупинило власний якісний розвиток. Усі зміни, що вносилися в цей час, відбувалися внаслідок прийняття інших нормативно-правових актів, які регулювали певні суміжні питання: а) екологічні (Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23.05.2017 року); б) адміністративні («Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» від 14.01.2020 року); в) термінологічні (Закон України «Про медіа» від 13.12.2022 року); г) митні (Закон України «Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України щодо запровадження механізму “єдиного

Апеляційного суду Львівської області від 14 липня 2017 року у справі № 461/3820/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/67761790> (дата звернення: 01.04.2024 року).

³¹² Рішення Господарського суду Дніпропетровської області від 04.12.2017 року у справі № 904/8494/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/70892142> (дата звернення: 01.04.2024 року).

³¹³ Постанова Вищого господарського суду України від 08 листопада 2017 року у справі № 911/2282/15. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/70281629> (дата звернення: 01.04.2024 року).

вікна” та оптимізації здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України» від 06.09.2018 року).

Аналіз правозастосування цього етапу демонструє еволюційне продовження тенденцій, визначених на попередніх етапах. По-перше, спостерігається активізація кримінальних переслідувань, що стосуються незаконного поводження з ГМО. Зокрема, питання виникали до таких відомих підприємств як агрохолдинги «Агропросперіс» (кримінальне провадження № 42021102100000163) та «Фрідом Фарм Інтернешнл» (кримінальне провадження № 120190000001137).

По-друге, суди фактично легалізують імпорту продукції, в якій вміст незареєстрованих ГМО становить до 0,9 %. Тобто під час перетину кордону проводиться вибірково аналіз зразків продукції. У випадках, коли дослідження показують вміст у такій сільськогосподарській продукції ГМО, про що не було зазначено в митних документах, це стає підставою для відмови у митному оформленні та притягнення до відповідальності. Однак судова практика йде по шляху визнання таких рішень митних органів недійсними. Часто це відбувається з огляду на низький вміст ГМО в імпортованому продукті. Показовою ілюстрацією може послужити фрагмент типового судового рішення: оскільки «вміст сої у кормі для тварин ... є настільки незначним, що відповідно до законодавства України не потребує навіть маркування», суд вважає, що правопорушення не відбулося³¹⁴.

Проте подібний підхід, на нашу думку, є спірним. Справа в тому, що українське законодавство містить два важливих імперативних правила: 1) «реєстраційне» (забороняється ввезення на митну територію України ГМО, а також продукції, виробленої із застосуванням ГМО, до їх державної реєстрації, за винятком таких, що призначені для науково-дослідних цілей або державних апробацій); 2) «маркувальне» (харчові продукти, які містять ГМО обсягом понад 0,9 %, повинні мати на етикетці відповідне зазначення). Аналіз практики показав, що суди часто змішують ці два правила, що суперечить чинному

³¹⁴ Постанова Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області від 16 грудня 2021 року у справі № 344/14569/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102014189> (дата звернення: 01.04.2024 року).

законодавству. Так, згідно із законом незареєстровані ГМО в принципі не можуть бути у вільному обігу на території України незалежно від їх кількості. Разом із цим, положення про незначний вміст до 0,9 % відноситься суто до маркувальних вимог і лише щодо харчових продуктів. Тобто зареєстрований ГМО може бути в складі продукту, але виробник в праві не позначати такий продукт як ГМО на етикетці, якщо його вміст не перевищує встановлений процент. На основі комплексного аналізу законодавчих положень можна зробити висновок, що усі ГМО, що допускаються на територію України, мають бути зареєстровані незалежно від того, яка питома вага їх в кінцевому продукті.

Таким чином, вивчення практики правозастосування останніх шести років (2017–2023) демонструє складнощі із реалізацією норм законодавства про ГМО. Це, в свою чергу, негативно впливає на стан продовольчої безпеки, оскільки загалом функціонуюча система регулювання та контролю не є достатньо ефективною, а навіть у тих випадках, коли компетентні органи все ж виявляють спроби несанкціонованого ввезення чи виробництва ГМО на території України, притягнення до відповідальності в суді стикається із зазначеними вище проблемами.

5) *Етап переходу (2023–2026)*. Судячи зі стагнаційних тенденцій останніх років, законодавство про ГМО напевно і далі би «поростало б мохом», якби не постала необхідність приводити його у відповідність із законодавством ЄС в рамках євроінтеграційних процесів. З цією метою було підготовлено та прийнято урядовий 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. Для його підготовки було опрацьовано положення низки нормативних актів ЄС, однак не повною мірою враховано умови сучасної України та власний досвід реалізації норм чинного Закону, який діє більше п'ятнадцяти років.

Звичайно, чинний спеціальний Закон вже давно вимагав оновлення та осучаснення. Новий євроінтеграційний Закон суттєво відрізняється за змістом та побудовою. Зокрема, у ньому значно деталізовано процедурні вимоги, як це притаманно для актів законодавства ЄС. У вітчизняній

правовій традиції подібні питання, зазвичай, виносяться на підзаконний рівень регламентації (наприклад, детальне встановлення процедурних строків тощо). В цілому ж головні правові засади регулювання поводження з ГМО збереглися (йде мова про державну реєстрацію, поділ на закриту і відкриту системи, мультиінституційність, обов'язковість маркування тощо). При цьому з'явилися деякі нові правові механізми (наприклад, створення мережі післяреєстраційного моніторингу).

Аналіз нового Закону, який має вступити в силу з 2026 року, дозволяє зробити деякі висновки. По-перше, його прийняття не варто оцінювати як реформування правового інституту поводження з ГМО. Це підтверджується, зокрема, тим, що докорінних змін не передбачено, а проведені нормотворчі дії спрямовані здебільшого все ж на удосконалення, деталізацію, уточнення, розширення уже відомих правових механізмів. По-друге, вже більше уваги приділено контролю за виконанням приписів законодавства про ГМО та притягненню до юридичної відповідальності за їх порушення. Однак, на наш погляд, така система контролю все одно не відповідає потребам та вітчизняним реаліям. Досвід доводить, що основне слабе місце законодавства про ГМО – це контроль та відповідальність, і саме їх «просідання» здатне звести нанівець ефективність усього правового інституту. По-третє, недостатнє врахування вітчизняної специфіки простежується також у тому, що в ролі удосконалення пропонується впровадження післяреєстраційного моніторингу. Однак для України така конструкція є слабо актуальною, оскільки для нашої держави найбільш важлива задача – це в принципі взяти під контроль відносини щодо використання ГМО, тобто вивести їх із тіні.

Дослідження становлення та еволюції законодавства про ГМО викриває досить непросту картину сучасної України, коли право та суспільні відносини існують у паралельних площинах. У літературі домінує підхід, за якого вирішення цієї проблеми вбачається в подальшій процедурно-орієнтованій нормотворчості (наприклад, розробка і закріплення порядку утилізації, знищення та знешкодження облікового матеріалу ГМО; врегулювання надання інформації щодо транскордон-

ного переміщення ГМО³¹⁵ та інші подібні пропозиції). Погоджуючись із авторами щодо доцільності поступового напрацювання додаткових правових механізмів, все ж вважаємо, що це не стане панацеєю – таке бачення є завузьким. Механічне збільшення нормативного матеріалу не веде до автоматичного покращення якості правового регулювання та його ефективності. Проведене нами дослідження законодавства та юридичної практики в їх хронологічній єдності та взаємообумовленості доводить, що більша частина напрацьованого нормативного матеріалу залишалася взагалі незатребуваною. Натомість результати дослідження показали, що навіть імперативні однозначні норми законодавства щодо заборони ввезення незареєстрованих ГМО та продукції з їх вмістом спотворюються під час правозастосування. Низька вірогідність виявлення правопорушення через слабкий державний контроль та можливість уникнення відповідальності, призвели до ігнорування вимог законодавства про ГМО та повну тінізацію поводження з такою продукцією.

Проведена періодизація еволюційного становлення законодавства України про ГМО із визначенням п'яти послідовних етапів: зародження (1991–2006); становлення (2007–2014); дерегуляції (2014–2017); побічного впливу (2018–2023); переходу (2023–2026) – дозволила детально та ґрунтовно дослідити особливості вітчизняного законодавства у цій сфері. На нашу думку, провал правової моделі регулювання ГМО в Україні пов'язаний не стільки з недостатністю чи недосконалістю законодавства, скільки зі слабкістю системи контролю за виконанням нормативних приписів. Екстраполюючи цей висновок про характерну особливість вітчизняного правового досвіду на перспективи дії нового Закону з 2026 року, слід зазначити, що нових глибоко опрацьованих дієвих механізмів контролю він на даний момент не передбачає. Це дає підстави прогнозувати високий ризик того, що він повторить долю попередника, а проблеми залишаться невирішеними. У зв'язку з цим перехідний етап (2023–2026 роки) має бути використаний, зокрема, для того, щоб розробити додаткові механізми гарантування безпечності продовольства в частині використання ГМО.

³¹⁵ Павлюченко Ю. М., Савчук К. О. Правове регулювання поводження з генетично модифікованими організмами. *Правничий часопис Донецького університету*. 2018. № 1–2. С. 35–43.

2.5. Науково-правовий аналіз гідромеліоративної реформи в Україні в контексті потреб продовольчої безпеки

Проблеми зміни клімату торкнулися і сільського господарства України. Зокрема, це проявилось в прогресуючих процесах опустелювання, зростанні частоти і потужності посух, зменшенні загальної кількості опадів тощо. За оцінками учених, Україна уявно посунулася мінімум на 200 км на південь, тобто зони ризикового землеробства, які раніше локалізувалися в окремих регіонах, зараз суттєво збільшилися та продовжують зростати. Однак, навіть за умови консолідації людства, досягнення запланованих цілей сталого розвитку та протидії подальшим змінам клімату, нинішні погодно-географічні умови уже неможливо повернути на попередні більш комфортні показники. Тобто Україні необхідно пристосовуватися вести ефективне сільське господарство в умовах посушливого клімату, суміжного з багатьма ризиками. Звичайно, це є можливим лише за умови розвитку розгалуженої надійної системи зрошення. Світовий досвід доводить цю тезу красномовною статистикою: «нині у світі зрошується близько 270–300 млн га, з них поливні землі забезпечують 40 % світового виробництва продовольства, займаючи лише 18 % площі сільгоспугідь»³¹⁶.

Усвідомлення цієї критичної потреби втілювалося в започаткуванні гідромеліоративної реформи. Її концептуальні ідеї були закріплені у Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 688-р³¹⁷. Зміст цього нормативно-правового акту підтверджує тісний взаємозв'язок між станом і дією вод та станом земель³¹⁸. Через рік урядом було затверджено План заходів з реалізації Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року (розпорядження

³¹⁶ Прокопенко Н. А. Зрошуванні землі України та їх розподіл. *Теоретичні та прикладні проблеми геодезії, картографії, землеустрою та кадастру в сучасних умовах господарювання: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Умань, 26 квітня 2023 р.)*. Умань, 2023 С. 37–39.

³¹⁷ Про схвалення Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 688-р. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 170.

³¹⁸ Лісова Т. В. Правове забезпечення відновлення земель: теоретичні і практичні проблеми: монографія. Харків, 2020. 396 с.

Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2020 р. № 1567-р³¹⁹). Найбільш вагомим здобутком та основним законодавчим актом, яким було втілено в життя ідеї гідромеліоративної реформи, став Закон України «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель» від 17.02.2022 року³²⁰. Запланованому розвитку реформи заважають об'єктивні воєнні обставини в державі, однак процес трансформації все ж відбувається. Це актуалізує питання про вплив оголошеної гідромеліоративної реформи на продовольчу безпеку України, зокрема в частині вирішення її стратегічних екологічних проблем.

Юридичні питання меліорації земель цікавили багатьох вітчизняних учених. Особливо варто відмітити спеціальні дисертаційні дослідження П. Ф. Кулинича на тему «Правове забезпечення раціонального використання меліорованих земель (на матеріалах Української РСР)» (1984), В. О. Ситніка на тему «Правове регулювання меліорації в Україні» (1995), М. А. Дейнеги на тему «Правове регулювання меліорації земель сільськогосподарського призначення в Україні» (2011) та Я. В. Злого на тему «Правове регулювання використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель в Україні» (2020). Крім цих робіт проблеми правового регулювання меліорації земель розглядалися у працях Г. В. Анісімової, Н. С. Гавриш, В. М. Єрмоленка, І. І. Каракаша, Н. В. Карпінської, Т. О. Коваленко, П. Ф. Кулинича, Т. В. Курман, Т. В. Лісової, В. В. Носіка, Л. В. Ришкової, В. Д. Сидор, С. В. Сидорової, Т. Є. Харитонової, М. В. Шульги та інших учених. Однак при цьому новітня гідромеліоративна реформа не була піддана необхідному науково-практичному аналізу з огляду на те, що вона досі знаходиться на стадії реалізації, тобто є незавершеним, живим організаційно-правовим процесом.

Слід одразу зробити деякі термінологічні застереження. Незважаючи на те, що в новітній науковій та публіцистичній літературі

³¹⁹ Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2020 р. № 1567-р. *Урядовий кур'єр*. 2020. № 250.

³²⁰ Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель: Закон України від 17.02.2022 року. *Відомості Верховної Ради*. 2023. № 16. Ст. 55.

активно вживається термін «меліоративна реформа», він не зовсім вдало відображає реальність. Фактично реформуванню підлягають не усі меліоративні відносини (гідротехнічні, культуртехнічні, хімічні, агротехнічні, агролісотехнічні), а лише один їх різновид – гідротехнічна меліорація, що стосується комплексу заходів, спрямованих на забезпечення поліпшення земель з несприятливим водним режимом. Це дає підстави науковцям іноді називати сучасну реформу «іригаційною»³²¹. Проте такий термін є завузьким, адже іригація означає зрошення, а сучасна реформа охоплює проблеми не лише поливу земель – вона також розповсюджується на відносини дренажу і осушення, які є необхідними для ефективного землеробства в деяких регіонах країни. З огляду на проведений термінологічний аналіз можна запропонувати називати сучасну реформу *гідромеліоративною*, оскільки таке визначення відповідає її сутності найбільш точно.

Як влучно зазначає Г. В. Анісімова, «за своєю значимістю реформа зрошення не менш важлива, ніж земельна реформа»³²². Запущена в Україні гідромеліоративна реформа мала перед собою низку важких задач, які сягали корінням в застарілі проблеми. Під час розпаду колгоспної системи, реалізації аграрної та земельної реформ у 90-х роках ХХ ст. меліоративні системи були юридично відділені від земельних ділянок, які вони обслуговували. Довгі три десятиліття у таких юридичних та фактичних умовах призвели до втрати значної частини меліоративної інфраструктури. Негативний ефект цих явищ був посилений через нашарування різких кліматичних змін та зростаючу потребу в зрошенні. Вирішувати проблему потрібно комплексно, адже вона безпосередньо впливає не лише на економічний розвиток, але й на екологічний стан територій, продовольчу безпеку населення тощо. Складність реформування цієї сфери пояснюється у тому числі особливим поєднанням міцно переплетених правовідносин: водних, земельних, аграрних, адміністративних, екологічних, господарських

³²¹ Дідковська Л. І. Нормативно-правові засади та державна підтримка розвитку зрошувального землеробства. *Агросвіт*. 2022. № 9–10. С. 44–50.

³²² Анісімова Г. В. Меліоративна реформа: еколого-правові аспекти законодавчого забезпечення. *Пріоритетні напрями розвитку аграрного, земельного та екологічного права в сучасних умовах*: матеріали круг. столу (м. Харків, 22 лютого 2024 року) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків: Право, 2024. С. 10–14.

тощо. У своєму дослідженні ми проаналізуємо ті складові гідромеліоративної реформи, які найбільше впливають на продовольчу безпеку. Для того, щоб структурувати своє дослідження, ми представимо його у вигляді трьох відносно автономних блоків: майнового, суб'єктного та адміністративного. Обраний методологічний підхід дозволить нам через виявлення особливостей складових простежити характерні риси цілого.

Майновий блок. На думку багатьох фахівців, основну причину занепаду системи меліорації в Україні слід шукати в загальних управлінських рішеннях, які неефективно визначили, передусім, власність на меліоративні системи в Україні. Так, міжгосподарські меліоративні системи перебували в державній власності та управлялися Держвод-агенством, а внутрішньогосподарські, що не підлягали паюванню в процесі реформування колективних сільськогосподарських підприємств, – мали бути передані в комунальну власність відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 1253 від 13.08.2003 року³²³. На думку П. Ф. Кулинич, було застосовано принципово помилковий підхід, за якого закріплювався різний власнісний статус зрошуваних і осушених земель та обслуговуючої їх внутрішньогосподарської меліоративної системи. Як наслідок, єдиний за своєю технологічною суттю і виробничим призначенням майновий комплекс, яким є меліорована земельна ділянка, був розділений між власником самої земельної ділянки та власником меліоративної мережі³²⁴.

На тому етапі частина об'єктів внутрішніх меліоративних мереж опинилася в приватній власності, а частина – перейшла до власності територіальних громад. Однак комунальна власність виявилася неефективним варіантом, оскільки меліоративні системи вимагали витрат, уваги, охорони, які не могли бути забезпечені скромними зусиллями

³²³ Про затвердження Порядку безоплатної передачі у комунальну власність об'єктів соціальної сфери, житлового фонду, у тому числі незавершеного будівництва, а також внутрішньогосподарських меліоративних систем колективних сільськогосподарських підприємств, що не підлягали паюванню в процесі реорганізації цих підприємств та передані на баланс підприємств- правонаступників: постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2003 року № 1253. *Урядовий кур'єр*. 2003. № 163.

³²⁴ Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія. Київ: Логос, 2011. 688 с.

місцевих рад. Це призвело до формальності такого права, коли меліоративна система перетворювалася із корисного активу у важкий тягар для територіальної громади. Не дивно, що траплялися випадки, коли органи місцевого самоврядування уникали оформлення речових прав на такі об'єкти.

Існують цікаві приклади того, як у судовому порядку оскаржувалася бездіяльність місцевої ради, яка, на думку прокуратури, не прийнявши у свою власність об'єкти внутрішньої меліоративної мережі, «створює передумови для зловживань щодо розпорядження зазначеним нерухомим майном, ризики безпідставного вибуття останнього з власності територіальної громади та може призвести до негативних наслідків та порушення прав громадян»³²⁵. Законодавча основа для такого прийняття у комунальну власність була досить однозначна. Так, відповідно до ч. 8 ст. 31 Закону України «Про колективне сільськогосподарське підприємство» внутрішньогосподарські меліоративні системи підприємств, що не підлягали паюванню в процесі реорганізації цих підприємств та передані на баланс підприємств- правонаступників, підлягали безоплатній передачі до комунальної власності³²⁶ відповідно до порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2003 року № 1253.

Розглянувши одну з таких справ, суд дійшов висновку про те, що у період до 2022 року бездіяльності не було, однак «після внесення відповідних законодавчих змін (мається на увазі прийняття Закону України «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель» – *прим. авт.*) Тур'є-Реметівська сільська рада наділена можливістю здійснити державну реєстрацію права власності на спірну інженерну інфраструктуру внутрішньогосподарської меліоративної системи, тому суд вважає, що відповідач зобов'язаний вчинити відповідні дії»³²⁷. При цьому в аналогічній справі щодо Дубриницької

³²⁵ Рішення Закарпатського окружного адміністративного суду від 13 лютого 2023 року у справі № 260/2697/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108990833> (дата звернення: 01.05.2024 року).

³²⁶ Про колективне сільськогосподарське підприємство: Закон України від 14.02.1992 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 20. Ст. 272.

³²⁷ Рішення Закарпатського окружного адміністративного суду від 26 жовтня 2022 року у справі № 260/2698/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107056415#> (дата звернення: 01.05.2024 року).

сільської ради на тому ж Закарпатті було висловлено іншу точку зору. Суди першої та апеляційної інстанцій дійшли висновків «про бездіяльність відповідача, яка полягає у безпідставному зволіканні в оформленні правовстановлюючих документів на майно, що належить територіальній громаді»³²⁸. Тобто судами було встановлено, що орган місцевого самоврядування *був зобов'язаний* прийняти указані меліоративні мережі у власність. Це стало відправною точкою для реалізації реформаційних механізмів сьогодення.

Так, серцем гідромеліоративної реформи стало рішення щодо зміни власності на меліоративні мережі. За ідеєю нормотворця, нижча ланка меліоративних систем – меліоративні мережі мають перейти у власність спеціальних суб'єктів – організацій водокористувачів (ОВК), тобто об'єднань землевласників та землекористувачів, які безпосередньо користуються відповідною мережею для зрошення чи осушення своїх земельних ділянок. Таке рішення є цілком обґрунтованим, оскільки: а) меліоративні мережі – це великі та суспільно важливі об'єкти, які нераціонально передавати у приватну власність окремих осіб; б) незважаючи на теоретичні розрахунки, на практиці перебування у комунальній власності себе не виправдало через низку причин, основними з яких є фінансова неспроможність місцевих бюджетів, низька зацікавленість власника у розвитку та удосконаленні об'єкта своєї власності, оскільки не він є його безпосереднім користувачем; в) перебування усіх меліоративних систем у державній власності є теж невдалим варіантом, оскільки це поглибить проблеми, які проявилися на попередньому етапі, адже розрив між власником та зацікавленим користувачем додатково збільшиться. Саме тому висловлені в літературі альтернативні пропозиції щодо модифікації державної власності на меліоративні системи (на кшталт «утворення Державного водного фонду як окремої фінансової інституції, яка нагромаджуватиме кошти для відновлення та експлуатації об'єктів інженерної інфраструктури меліоративних

³²⁸ Рішення Закарпатського окружного адміністративного суду від 13 лютого 2023 року у справі № 260/2697/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108990833> (дата звернення: 01.05.2024 року); Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 17 травня 2023 року у справі № 260/2697/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111169762> (дата звернення: 01.05.2024 року).

мереж»³²⁹) вважаємо необґрунтованими з огляду на невблаганний вітчизняний досвід. У справі збереження, відновлення та модернізації меліоративних систем в Україні найбільш ефективними будуть ті особи, які безпосередньо в таких мережах зацікавлені. У зв'язку з цим передача власності на меліоративні мережі організаціям їхніх безпосередніх користувачів є реалізацією відомого принципу надання ресурсів тим, хто їх використовує. Для успішного втілення цієї ідеї були підібрані деякі ключові правові механізми.

По-перше, меліоративна система перетворилася на окремий цілісний об'єкт права, а значить на нього може виникнути право власності. Ця трансформація втілилася у низці змін до законів України «Про меліорацію земель», «Про Державний земельний кадастр», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», «Про управління об'єктами державної власності» тощо. Технічно нормотворець організував перехід прав на меліоративні мережі із державної або комунальної власності у власність ОВК за допомогою конструкції безоплатної передачі таких об'єктів за заявою відповідної ОВК.

Законодавцем була проведена досить обширна робота щодо зміни багатьох нормативно-правових актів, які розглядали меліоративні мережі та їх частини як власні об'єкти правового регулювання. Наприклад, відповідні зміни були внесені до Закону України «Про трубопровідний транспорт», і відтепер його дія не поширюється на відносини, пов'язані з будівництвом (створенням) та експлуатацією меліоративних систем та окремих об'єктів меліоративних систем. Також було внесено уточнення до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», відповідно до якого трубопроводи внутрішньогосподарських меліоративних систем не вважаються об'єктами будівництва, а значить на них не поширюється усе масивне законодавство, що регулює відповідні правовідносини.

³²⁹ Дмитренко Р. Державне регулювання земельних відносин та водокористування в агробізнесі через створення Державного водного фонду. *Теоретичні та практичні питання аграрної науки*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 18 травня 2022 року). У 2 ч. / за заг. ред. А. С. Кобця. Дніпро, 2022. Ч. 2. С. 102–104.

По-друге, законодавець визначив необхідні земельно-правові передумови для реалізації запланованої реформи. Зокрема, законом передбачено внесення інформації до ДЗК, здійснення необхідних робіт із землеустрою, передбачено обов'язок землевласників та землекористувачів, на ділянках яких розміщено об'єкти меліоративної мережі, укладати договори сервітуту з ОВК. Таким чином, імперативно встановлено пріоритет публічних інтересів над приватними у цих земельно-правових відносинах.

По-третє, оскільки меліоративна мережа отримала чіткий об'єктний статус, вона стає набагато привабливішою для інвестицій. Нормотворець передбачив право землевласника та землекористувача – члена ОВК укладати договір із цією ОВК про внесення інвестицій. Відповідно до цього договору члени організації можуть самостійно оплачувати роботи з будівництва (розміщення), ремонту об'єктів інженерної інфраструктури меліоративної мережі організації, а також проводити технічне переоснащення обладнання, необхідного для забезпечення здійснення гідротехнічної меліорації на території обслуговування організації. Важливо, що договір з членом організації про внесення інвестицій у меліоративну мережу організації підлягає схваленню загальними зборами, а істотною умовою такого договору має бути порядок компенсації внесених інвестицій. Таким чином, нормотворець наполягає на тому, що єдиний власник меліоративної мережі – ОВК, і жодні інвестиції, незважаючи від їх обсягу, не можуть та не повинні змінювати це становище.

Таким чином, у калейдоскопі майнового блоку відносин ми бачимо основний серйозний крок, на реалізацію якого спрямовані фактично усі інші – це зміна права власності на меліоративні мережі з публічної (державної та комунальної) на приватну.

Суб'єктний блок. Законодавець увів до системи права нового суб'єкта – організацію водокористувачів (ОВК), присвятивши формуванню її правового статусу цілий закон. Такий ґрунтовний підхід є виправданим, оскільки досвід зарубіжних країн свідчить, що без спеціальної законодавчої бази подібні об'єднання не будуть життєздатні в довгостроковому плані³³⁰.

³³⁰ Злий Я. В. Правове регулювання використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2020. 19 с.

Проаналізувавши правове регулювання створення та діяльності ОВК, ми дійшли висновку про її яскраво виражену кооперативну природу, хоча прямих вказівок на це законодавець уникнув. На нашу думку, найбільш яскравими доказами кооперативної природи ОВК слід вказати наступні:

1) *Мета і принципи діяльності*. Спеціальним Законом метою діяльності ОВК зазначається «ефективне проведення гідротехнічної меліорації на земельних ділянках сільськогосподарського призначення, що включені до території обслуговування організації»³³¹. Принципи діяльності ОВК, а саме: добровільність та відкритість членства, самоврядність, прозорість та доступність інформації про діяльність організації, забезпечення дотримання прав і законних інтересів власників та користувачів земельних ділянок, забезпечення вимог екологічної безпеки – корелюють із закріпленими в законах України «Про кооперацію» та «Про сільськогосподарську кооперацію».

2) *Членство в ОВК*. Законодавець використовує територіальний принцип створення і членства в ОВК, який є схожим, наприклад, із способом об'єднання в житловий, садівничий чи дачний кооператив. В ОВК об'єднуються землевласники та землекористувачі, ділянки яких обслуговуються однією меліоративною мережею. Членство в ОВК прив'язане не до особи – воно прив'язане до земельної ділянки, яка знаходиться на території обслуговування конкретної меліоративної мережі. Якщо власник цієї земельної ділянки чи користувач змінюються, право на членство в ОВК теж переходить.

3) *Характер відносин між ОВК та членами* має ознаки класичного обслуговуючого кооперативу. ОВК створюється з метою налагодження спільного ощадливого користування єдиною меліоративною мережею. Члени цієї організації є одночасно її клієнтами, що характерно для кооперативів. При цьому ОВК може надавати послуги нечленам – власникам і користувачам земельних ділянок, які входять до території обслуговування меліоративної мережі ОВК. За послуги, які надає ОВК (організацію доставки води, підтримання нормального стану інфра-

³³¹ Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель: Закон України від 17.02.2022 року. *Відомості Верховної Ради*. 2023. № 16. Ст. 55.

структури, регулярного та своєчасного ремонту тощо), користувачі платять встановлену вартість. Слід підкреслити, що ця сума не включає вартість води та юридично з нею не пов'язана.

4) *Модель управління ОВК.* Система органів управління є цілком аналогічною до тієї, що передбачена вітчизняним законодавством для кооперативів. Спосіб голосування є модифікацією класичного кооперативного «один член – один голос». Так, у кожного члена ОВК є два типи голосів: основний та додаткові. Основний – це і є той самий демократичний рівний голос усіх членів кооперативної організації. Однак розробники закону спрогнозували можливість створення рейдерських схем за допомогою маніпулювання цим принципом³³². Наприклад, викупивши одну ділянку на території обслуговування ОВК, її власник може поділити її на дрібні частини, штучно збільшивши число формальних власників чи користувачів, які мають рівне право голосу, а значить – можуть нівелювати демократичні кооперативні принципи голосування. Для того щоб запобігти цьому було запроваджено додаткові голоси, які розраховуються залежно від площі земельних ділянок в загальній площі обслуговування меліоративної мережі. Рішення вважається прийнятим, якщо за нього було віддано більшість як основних, так і додаткових голосів. Така цікава юридична конструкція покликана враховувати одночасно і кількість членів, і їх реальну питому вагу в масштабі території обслуговування ОВК.

5) *Майнові фонди та внески.* У цьому аспекті теж можна знайти чіткі паралелі із кооперативним законодавством, наприклад, щодо можливості створення резервного та спеціального фондів. Однак, разом із тим, слід вказати на важливі відмінності. Наприклад, у Законі України «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель» немає поняття основного майнового фонду організації (статутного, пайового, неподільного тощо). При цьому, нагадаємо, що за ОВК закріплюється право власності на меліоративну мережу, визначаються джерела можливого формування майна, однак

³³² Пояснювальна записка до проєкту Закону про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель № 5202-д від 13.08.2021 року. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=5202-%D0%B4&conv=9> (дата звернення: 01.05.2024 року).

не встановлюється, до якого фонду це зараховується. Внески, передбачені законодавством, теж є аналогічними до тих, які можуть вноситися членами кооперативів (вступні, цільові).

б) *Особливості реалізації права власності*. Характерно, що законодавством встановлено обов'язок ОВК використовувати передану меліоративну мережу лише за цільовим призначенням. При цьому в разі припинення діяльності ОВК майно не підлягає поділу між членами, а має бути передане або іншій ОВК, або державі. Така норма не є новим словом у праві – вона є адаптованим варіантом старого кооперативного правила про юридичну долю неподільного фонду.

Отже, законодавець у 2022 році все ж дійшов до необхідності створення ОВК як нової модифікації кооперативу в сучасному українському законодавстві. Однак ця ідея була висловлена та обґрунтована у вітчизняній доктрині більше ніж за десять років до того. Так, П. Ф. Кулинич довів, що «кращим варіантом організаційно-правового узгодження інтересів власників земельних ділянок, розташованих у зоні дії внутрішньогосподарської зрошувальної і осушувальної мережі, може бути створення ними обслуговуючого меліоративного кооперативу»³³³. Вважаємо, що втілюючи цю ідею, нормотворець цілком свідомо уникнув прямої вказівки, пам'ятаючи про складну долю кооперативів в Україні та не бажаючи скомпрометувати нового перспективного суб'єкта. Однак, як би не називався новий суб'єкт, його кооперативна природа є очевидною, а головне – цілком виправданою для поставлених перед ним цілей та завдань.

Незважаючи на воєнні умови, процес утворення ОВК в Україні все ж було запущено. Станом на квітень 2024 року засновано 35 таких організацій³³⁴, при цьому вже також стартував юридичний перехід прав на меліоративні мережі: «першими право власності на меліоративні мережі та їх частини отримали Тур'є-Реметівська сільська рада із

³³³ Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія. Київ: Логос, 2011. 688 с.

³³⁴ Створення організацій водокористувачів. URL: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1TOmuUI0G7g_HR779AIS0_TA3nd6bNT0D/edit#gid=1070588612 (дата звернення: 01.05.2024 року).

Закарпатської області та Організація водокористувачів «Вода життя» з Одещини»³³⁵.

Поява нових суб'єктів у правовому полі очікувано викликала окремі практичні питання. Найбільш цікавим став випадок на Харківщині. Там податковий орган відмовив у включенні ОВК «Довгалівська» до Реєстру неприбуткових установ та організацій, посилаючись на те, що ОВК отримує плату за свої послуги. Однак суд правильно встановив, що така плата не формує прибуток, який би розподілявся між членами організації, та не робить ОВК комерційним підприємством³³⁶.

Отже, гідромеліоративна реформа, ґрунтуючись на зміні власницького статусу меліоративних мереж, вимагала зручної організаційно-правової форми для втілення задуманого. З одного боку, ОВК задовольняє приватно-правову вимогу: є особою приватного права, створюється самими землевласниками і землекористувачами, що підвищує їх зацікавленість в самостійному удосконаленні зрошувальної чи осушувальної системи. З іншого боку, завдяки кооперативно-правовій юридичній природі ОВК власність на меліоративну мережу не узурпується – вона прив'язується до землі, а не до окремих осіб, а тому зберігає можливість усіх зацікавлених землеволодільців скористатися гідромеліоративними послугами.

Адміністративний блок. Важливою складовою меліоративної реформи стала ідея про розподіл повноважень щодо управління водними об'єктами та меліоративною інфраструктурою. Ця ідея була втілена в законах України «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель»³³⁷, «Про меліорацію земель»³³⁸, постанові Кабінету Міністрів України «Деякі питання розподілу окремих повноважень центральних органів виконавчої

³³⁵ В Україні розпочато державну реєстрацію речових прав на меліоративні мережі та їх частини. URL: https://darg.gov.ua/_v_ukrajini_rozpochato_0_0_0_13630_1.html (дата звернення: 01.05.2024 року).

³³⁶ Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 22 квітня 2024 року у справі № 520/4401/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118528324#> (дата звернення: 01.05.2024 року).

³³⁷ Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель: Закон України від 17.02.2022 року. *Відомості Верховної Ради*. 2023. № 16. Ст. 55.

³³⁸ Про меліорацію земель: Закон України від 14.01.2000 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 11. Ст. 90.

влади у сфері меліорації земель» від 24 травня 2021 р. № 539³³⁹, розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про передачу цілісних майнових комплексів державних підприємств, установ та організацій до сфери управління Державного агентства з розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм» від 12 серпня 2022 р. № 714-р³⁴⁰ тощо. Відповідно до цих нормативно-правових актів Держводагенство мало передати належні йому об'єкти, підприємства, установи та організації, які стосуються гідромеліорації, в управління Держрибагенству. Однак процес просування склався складно, що призвело навіть до судових спорів.

Так, у 2023 році Держрибагенство подало позов до суду про зобов'язання Держводагенства вчинити дії з передачі кількох цілісних майнових комплексів на Закарпатті: Мукачівського, Тячівського, Березівського, Виноградівського міжрайонних управлінь водного господарства та Державної організації (установа, заклад) «Ужгородське міжрайонне управління водного господарства». На початку довелося визначатися із юрисдикцією спору. Суд апеляційної інстанції дійшов висновку, що спір за своєю суттю не є спором між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їх компетенції, а є спором між юридичними особами за право управління об'єктами нерухомого майна, яке приймає безпосередньо участь у господарській діяльності, спором щодо права власності чи іншого речового права на майно, а значить відноситься до господарської юрисдикції³⁴¹. Проведення у цій справі ще триває.

Паралельно із цим відбувається судовий розгляд іншого спору, який теж викликає науково-практичний інтерес. Державна установа «Українські гідромеліоративні системи» звернулася з позовом про

³³⁹ Деякі питання розподілу окремих повноважень центральних органів виконавчої влади у сфері меліорації земель: постанова Кабінету Міністрів України від 24 травня 2021 року № 539. *Урядовий кур'єр*. 2021. № 102.

³⁴⁰ Про передачу цілісних майнових комплексів державних підприємств, установ та організацій до сфери управління Державного агентства з розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2022 року № 714-р. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 183.

³⁴¹ Постанова Північного апеляційного господарського суду від 05 жовтня 2023 року у справі № 910/9545/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114112907> (дата звернення: 01.05.2024 року).

стягнення солідарно з Держводагенства та Регіонального офісу водних ресурсів у Полтавській області 10 тис. грн упущеної вигоди за надання платних послуг із використання меліоративних систем, які мали би бути передані у відання Держрибагенству³⁴². Відповідно до свого Положення ДУ «Українські гідромеліоративні системи» забезпечує експлуатацію державних водогосподарських об'єктів комплексного призначення, міжгосподарських зрошувальних і осушувальних систем, проведення планово-запобіжних ремонтів меліоративних систем і споруд, а також здійснює ремонт внутрішньогосподарської меліоративної мережі та її гідротехнічних споруд на договірних засадах. Зволікання із передачею необхідних об'єктів Держрибагенству призводить, на думку державної установи, до її збитків у вигляді упущеної вигоди, адже усі вказані роботи продовжує виконувати за плату Регіональний офіс водних ресурсів. Провадження ще триває.

Рішення про розмежування управління водними ресурсами та управління меліорацією супроводжується також тим, що меліоративні канали визнані такими, що не є водними об'єктами (зміни до Водного кодексу України). Це було необхідно для спрощення трансформації меліоративних мереж у цивільно-правовий об'єкт та реалізації основного задуму реформи – передачі меліоративних мереж у руки зацікавлених землевласників та землекористувачів.

З іншого боку, позбавлення статусу водних об'єктів викликає еколого-правові побоювання. Однак у Держводагенства залишається основний важіль – надання та лімітування права спеціального водокористування, яке так само залишається індивідуальним. Тобто ОВК не отримує дозволів на спеціальне використання водних ресурсів – їх отримують землевласники та землекористувачі, тоді як ОВК лише організовує доставку такої води до поля.

Як зазначає П. Ф. Кулинич, «сільськогосподарські землі України є і не перестануть бути засобом забезпечення продовольчої безпеки країни. Однак, враховуючи їх екологічний стан, продовольчі пріоритети у використанні земельних ресурсів мають бути підпорядковані

³⁴² Ухвала Господарського суду міста Києва від 20 травня 2024 року у справі № 910/16611/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119210991> (дата звернення: 01.05.2024 року).

чітко визначеним екологічним імперативам»³⁴³. Продовжуючи цю думку, потрібно чітко усвідомлювати екологічну сторону проблеми меліорації: збільшення зрошення означає збільшення використання вод, а це, в свою чергу, тягне за собою навантаження на водні ресурси в цілому. Наприклад, у 2020 році на потреби зрошення близько 550 тис. га було використано 1452 млн м³ водних ресурсів, що становило п'яту частину загальної кількості використаної свіжої води в Україні³⁴⁴. Проблема потреби у воді стає надзвичайно красномовною, з огляду на те, що зрошення потребує площа 19 млн га, тобто майже у 30 разів більша.

Україна не може похвалитися достатніми запасами прісної води. За роки незалежності на території держави зникло понад 10 тис річок. Загальні кліматичні зсуви спричиняють зменшення опадів, пересихання багатьох водних об'єктів, їх складний екологічний стан. Ці процеси мають оцінюватися комплексно під час прийняття управлінських рішень щодо водокористування. Ця важка місія лягає на плечі саме спеціалізованого Держводагенства.

При цьому не можна наполягати, наприклад, на тому, щоб потребам зрошення віддавався безумовний пріоритет перед іншими потребами у воді (промисловими, споживчими, рекреаційними, рибогосподарськими, енергетичними тощо). У певних випадках віднайти такий баланс інтересів та потреб досить складно. Яскравим прикладом незбалансованого використання води можна вказати проблему Куяльницького лиману на Одещині. Річка Великий Куяльник, яка наповнює лиман, втратила свою повноводність не лише через негативні екологічні зміни, але й через хижацьке господарське використання її ресурсів для зрошення полів. Це призвело до того, що за окремими підрахунками, до Куяльницького лиману доходять лише мізерні 15 % стоку. Така критично низька подача прісної води, помножена на значний відсоток випаровування під час літньої спеки та інші фактори, викликає загрозливі показники солоності вод лиману та спричиняє

³⁴³ Кулинич П. Ф. Земельна реформа в Україні: правові проблеми: монографія. Київ: Норма права, 2021. 308 с.

³⁴⁴ Дідковська Л. І. Нормативно-правові засади та державна підтримка розвитку зрошувального землеробства. *Агросвіт*. 2022. № 9–10. С. 44–50.

його пересихання. Ураховуючи унікальні цілющі властивості цього природного об'єкту, нераціональне використання вод єдиної річки, що має його наповнювати та підтримувати в ньому життя, призводить до поступової, але невідворотної втрати курорту загальнодержавного значення, важливого рекреаційного та лікувально-оздоровчого ресурсу.

Вплив меліорації на загальний стан навколишнього природного середовища важко переоцінити. На їхній тісний зв'язок вказувала М. А. Дейнега, обґрунтовуючи, що субінститут агро меліоративних відносин належить до правового інституту охорони довкілля у сільському господарстві аграрного права України³⁴⁵. Однак взаємовплив меліорації земель та навколишнього природного середовища підтверджується не лише доктринально, але й на законодавчому рівні. Це знайшло свій прояв, зокрема, в нормах Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», який називає будівництво меліоративних систем та окремих об'єктів інженерної інфраструктури меліоративних систем таким видом планованої діяльності та об'єктів, що може мати значний вплив на довкілля та підлягає оцінці впливу на довкілля³⁴⁶. При цьому законом про ОВК наголошено на тому, що експлуатація меліоративних мереж, які вже існували на момент їх передачі у власність ОВК, не потребує проведення оцінки впливу на довкілля та отримання рішення про провадження планованої діяльності. Така завбачлива норма дозволяє значно спростити процес реалізації меліоративної реформи, позбавивши його формальностей. Оскільки меліоративна мережа уже функціонувала, то проведення оцінки впливу на довкілля щодо неї під час переходу прав буде відігравати роль не екологічного запобіжника, а зайвого адміністративного бар'єра.

Реальна зацікавленість держави в успішному проведенні меліоративної реформи простежується також у заходах підтримки. Характерним є зроблений нормотворцем вибір щодо юридичної кваліфікації такої підтримки. Справа у тому, що існує, як мінімум, два варіанти такої кваліфікації: а) державна допомога за загальним господарським

³⁴⁵ Дейнега М. А. Правове регулювання меліорації земель сільськогосподарського призначення в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2011. 19 с.

³⁴⁶ Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23.05.2017 року. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 29. Ст. 315.

законодавством з усіма його правилами та обмеженнями або ж б) державна підтримка за аграрним законодавством, яка має власну специфіку та не підкорюється вказаним загальним вимогам. Вибір розробників меліоративної реформи був зроблений на користь агропротекційного варіанту, хоча основна складність у тому, що формальний суб'єкт підтримки – це ОВК, яка не має статусу сільськогосподарського товаровиробника чи іншого суб'єкта сільськогосподарської діяльності. Однак не можливо ігнорувати безпосередній зв'язок ОВК із членами такої організації – аграріями, а також результат її успішної діяльності – ефективне сільськогосподарське виробництво. Саме тому було внесено застереження до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», а саме: вимоги цього Закону не поширюються на передачу у власність ОВК об'єктів інженерної інфраструктури міжгосподарських та внутрішньогосподарських меліоративних систем, що перебувають у державній власності, комунальній власності, яка здійснюється відповідно до Закону України «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель». Це положення відмежувало заплановану гідромеліоративну реформу від усіх запобіжників складного законодавства про державну допомогу бізнесу.

Однак необхідно усвідомлювати і зворотний бік аналізованої реформи. Законодавець пропонує аграріям взяти на себе не лише право власності на меліоративні мережі – разом із цим на сільськогосподарських виробників лягає обов'язок утримувати ці мережі як об'єкт своєї власності. Ураховуючи низький рівень технічного забезпечення, значний ступінь зношення та загальний занепад і руйнування меліоративних систем у державі, такий «подарунок» може видатися заважким. Саме тому паралельно було закладено правові основи для адресної державної підтримки ОВК у напрямі полегшення початкових фінансових затрат на технічне забезпечення. Для того, щоб належним чином легалізувати підтримку новонароджених ОВК, було внесено зміни до спеціального агропротекційного Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України». Так, у ньому з'явився Розділ V² «Державна підтримка організацій водокористувачів», що складається з однієї статті «Бюджетна дотація для відновлення пере-

даних у власність організацій водокористувачів насосних станцій»³⁴⁷. Основна ідея підтримки полягає у частковій компенсації вартості проведених ОВК робіт по відновленню роботи насосної станції або її ремонту. Так, урядом було затверджено Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання державної підтримки сільськогосподарським товаровиробникам, які використовують меліоровані землі, та організаціям водокористувачів (постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2021 р. № 1070), в якому передбачається, що бюджетна дотація надається організації водокористувачів у розмірі до 50 % понесених нею витрат для відновлення, реконструкції, модернізації, капітального ремонту насосних станцій, які введені в експлуатацію після відповідних робіт (зокрема заміна та ремонт насосно-силового обладнання, здійснення заходів з енергоефективності)³⁴⁸.

Слід підкреслити ще один важливий момент. Розбираючи старі проблеми, гідромеліоративна реформа намагається побудувати плацдарм для майбутнього удосконалення системи зрошення і осушення в Україні. Законодавство залишає достатньо місця для інвестиційних проєктів та розширення, модернізації меліоративних систем, побудови нових об'єктів, які за своїм правовим режимом вже будуть відрізнятися. Ті меліоративні мережі, які були приватизовані або побудовані приватними особами, уже мають загальний правовий режим майна. Ті меліоративні мережі, які передаються у власність ОВК у процесі реформування, мають обмеження у правовому режимі (наприклад, щодо неможливості відчуження тощо). Ця неоднорідність на етапі здійснення реформування та налагодження нової правової моделі гідромеліорації є цілком виправданою. Однак згодом ймовірно правовий режим меліоративних мереж вимагатиме чергової трансформації та уніфікації.

³⁴⁷ Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24.06.2004 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 49. Ст. 527.

³⁴⁸ Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання державної підтримки сільськогосподарським товаровиробникам, які використовують меліоровані землі, та організаціям водокористувачів: постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2021 р. № 1070. *Урядовий кур'єр*. 2021. № 201.

Здійснений науково-правовий аналіз дозволив виділити та охарактеризувати майновий, суб'єктний та адміністративний блоки відносин, що формують основний рушійний механізм гідромеліоративної реформи в Україні. У результаті проведених заходів держава намагається виокремити систему гідромеліорації земель в окрему сферу публічного управління; децентралізувати відносини шляхом передачі меліоративних мереж у власність ОВК; перекласти відповідальність за подальший розвиток зрошувальних та осушувальних систем на землевласників та землекористувачів; створити сприятливі правові умови для безпечного інвестування в гідромеліорацію. У стратегічному розрізі запланована та започаткована гідромеліоративна реформа в Україні є надзвичайно важливим фундаментом перспективної продовольчої безпеки держави. Вона спрямована на зміцнення агробізнесу, його автономізацію та інтенсифікацію в умовах довгострокових екологічних викликів.

2.6. Зрошення та продовольча безпека в контексті дефіциту води: правові проблеми та перспективи

Стрімкі зміни клімату дуже виразно відображаються на сільському господарстві. Найбільш поширеними проявами негативних змін стали часті посухи, зменшення загальної кількості опадів, опустелювання, розширення зон ризикового землеробства. Вітчизняний агробізнес уже знаходиться на стадії однозначного усвідомлення того, що без налагодження стабільного і достатнього зрошення ефективність сільськогосподарської діяльності критично знизиться. Окремі регіони уже отримали свої попередження: наприклад, південні області України, які сильно постраждали від жорстокої посухи 2020 року, понесли збитки, що вираховуються мільярдами гривень. Усвідомлення стратегічної важливості зрошення для подальшого ведення сільськогосподарської діяльності в Україні призвело до започаткування гідромеліоративної реформи. Дійсно, за допомогою інституційних, організаційно-правових та інших заходів зроблено спробу «оживити» існуючу гідромеліорацію, відкрити її для приватного інвестування, зацікавити аграріїв у її збереженні, відродженні, удосконаленні.

Однак необхідно підкреслити, що гідромеліоративна реформа в тому вигляді, в якому вона нині реалізується, не є панацеєю. Вона вирі-

шує здебільшого майнові та адміністративно-функціональні питання, однак залишає поза увагою екологічні та природоресурсні проблеми. Так, наприклад, нормативно-правовими засадами цієї реформи не охоплюються питання достатності водних ресурсів для потреб меліорації. За останніми підрахунками, зрошення в Україні потребують уже 19 млн га земель – натомість у 2023 році під поливом були лише мізерні 133 тис га. При цьому для задоволення іригаційних потреб України необхідні космічні обсяги прісної води. З огляду на тенденцію до зменшення кількості та якості води в країні постає питання про перспективи зрошення за таких умов.

Проблема зростаючої конкуренції за водні ресурси між регіонами, країнами, галузями – дуже поширена в сучасному світі. Це призводить до постійного пошуку інноваційних рішень не лише технологічного, але й правового характеру для вирішення складних проблем розподілу обмежених ресурсів та забезпечення сільського господарства життєво важливою вологою для підтримання продовольчої безпеки. У зв'язку з цим виникає потреба в дослідженні актуальних правових рішень, які застосовуються в світовій практиці з метою забезпечення екологічно сталої іригації.

Юридичною проблематикою гідротехнічної меліорації в Україні займалися такі відомі вчені як Г. В. Анісімова, Н. С. Гавриш, М. А. Дейнега, В. М. Єрмоленко, Я. В. Злий, Т. О. Коваленко, П. Ф. Кулинич, Т. В. Лісова, В. В. Носік, Л. В. Ришкова, В. Д. Сидор, С. В. Сидорова, В. О. Ситнік, М. В. Шульга та інші учені. Екологічна складова ефективного водокористування була предметом досліджень таких науковців як А. П. Гетьман, В. О. Джуган, О. В. Донець, О. М. Дроваль, І. І. Каракаш, Н. Р. Кобецька, Н. Р. Малишева, В. І. Уберман, О. М. Шумило, М. К. Черкашина та інші. При цьому низка учених плідно працює над проблемами сталого землеробства в умовах зміни клімату (наприклад, Н. О. Багай, Н. В. Карпінська, Г. С. Корнієнко, Т. В. Курман, Т. Є. Харитонова та інші). Однак, незважаючи на порівняно значну увагу до окреслених проблем, юридична доктрина все ж відчуває брак спеціальних досліджень, спрямованих на виявлення альтернативних шляхів задоволення іригаційних потреб та правового забезпечення цих процесів.

У зв'язку з цим у даному підрозділі ми спробуємо визначити проблеми і перспективи вітчизняного законодавства у сфері регулювання зрошення сільськогосподарських угідь у контексті прогресуючої нестачі водних ресурсів із традиційних джерел та врахування світової практики вирішення цих питань.

Запущена гідромеліоративна реформа є давно очікуваним вирішенням цілого комплексу проблем, пов'язаних із власністю на меліоративні мережі. Проте вона не має на меті вирішувати довгострокові проблеми достатності водних ресурсів для потреб зрошення. Це добре простежується з тексту Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року³⁴⁹, яка цілком присвячена майновим, інституційним та адміністративним завданням. Однак потреби у воді збільшуватимуться, і ці питання мають вирішуватися уже зараз.

Пошук можливих варіантів вирішення іригаційної проблеми триває в усьому світі. У практику впроваджені різні технологічні рішення, які потребують спеціальних правових конструкцій. Проаналізувавши найбільш популярні підходи до формування достатніх обсягів води для зрошення, ми пропонуємо представити їх у вигляді трьох груп.

Застосування альтернативних джерел водних ресурсів. Сутність цього підходу полягає в тому, щоб знайти технічні способи збільшити фізичні обсяги води, що може використовуватися для зрошення. У рамках цієї групи найбільш популярними можна вказати такі способи:

1) *Використання підземних вод.* Напевно не зовсім правильно говорити про те, що використання підземних вод є альтернативним способом збільшення обсягів іригаційної води з огляду на те, що «понад 50 % води, яка використовується для зрошення сільськогосподарських культур у світі, постачається з підземних джерел»³⁵⁰. Порівняно з традиційними системами зрошення поверхневими водами, зрошення підземними водами забезпечує більш надійне постачання, меншу

³⁴⁹ Про схвалення Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 688-р. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 170.

³⁵⁰ Tal A. Rethinking the sustainability of Israel's irrigation practices in the Drylands. *Water research*. 2016. Vol. 90. P. 387–394.

вразливість до посухи та легкий доступ для окремих користувачів³⁵¹. У ситуації гострої потреби збільшення води для використання на полях зір людства цілком передбачувано був спрямований на підземні водоносні горизонти. За підрахунками, планета криє в своїй товщі величезні запаси підземних вод. За оцінками, 8–10 мільйонів кубічних кілометрів підземних вод на Землі нібито є невичерпним ресурсом, який у дві тисячі разів перевищує нинішній річний забір поверхневих і підземних вод разом³⁵². Однак це не означає, що іригаційну проблему вирішено.

По-перше, не завжди видобування підземних вод є економічно вигідним з огляду на географічне розміщення, глибину залягання, витрати на видобуток. По-друге, далеко не всі підземні води є придатними для зрошення через свій мінеральний склад. Переважно підземні води є занадто солоними для іригаційних цілей, а полив такою водою призводить до деградації ґрунтів. Практика зрошення, яка систематично доставляє сіль у ґрунти, зрештою буде катастрофічною для навколишнього середовища³⁵³. На жаль, принаймні 20 % зрошуваних земель на планеті уже страждають від значного засолення ґрунту³⁵⁴. По-третє, придатні для поливу підземні води страждають від хижацького господарського використання, що має серйозні екологічні наслідки. Найбільш яскравим прикладом такого навантаження на підземні води може послужити Індія.

Через інтенсивний видобуток підземних вод Індія стала однією з країн з найвищим за всю історію рівнем видобутку підземних вод і, таким чином, зіткнулася з однією з найсерйозніших водних криз у світі³⁵⁵. Північноіндійські штати Пенджаб і Хар'яна знаходяться на

³⁵¹ Garrido A., Martínez-Santos P., Llamas M. R. Groundwater irrigation and its implications for water policy in semiarid countries: the Spanish experience. *Hydrogeology journal*. 2006. Vol. 14. P. 340–349.

³⁵² Tal A. Rethinking the sustainability of Israel's irrigation practices in the Drylands. *Water research*. 2016. Vol. 90. P. 387–394.

³⁵³ Hillel D. *Out of the Earth: Civilization and the Life of the Soil*. University of California Press, 1992. 352 p.

³⁵⁴ Ghassemi F., Jakeman A. J., Nix H. A. *Salinization of Land and Water Resources*. CAB International, 1995. 526 p.

³⁵⁵ Joshi S. K., Gupta S., Sinha R., Densmore A. L., Rai S. P., Shekhar S., Mason P. J., van Dijk W. M. Strongly heterogeneous patterns of groundwater depletion in Northwestern India. *Journal of Hydrology*. 2021. Vol. 598.

порозі екологічної катастрофи, оскільки майже повністю виснажили власні підземні водоносні горизонти. Понад 90% видобутку ґрунтових вод спрямовується на сільськогосподарське зрошення. У 2020 році обидва індійські штати прийняли законодавство щодо управління своїми водними ресурсами, включаючи підземні; однак ці правові відповіді далекі від того, що потрібно. Зокрема, основні юридичні проблеми зосереджені в розподілі повноважень між багатьма різними органами, що призводить до суперечливих цілей і неефективного прийняття рішень; а також у необхідності відокремити права на підземні води від прав на землю³⁵⁶.

Якщо в Індії держава очолює процес іригаційного використання підземних вод, то в Іспанії навпаки держава втрачає контроль над цими процесами. Як зазначається в літературі, «економічне зростання країни та застаріле законодавство породили складні проблеми нераціонального використання підземних вод»³⁵⁷. Зростаюча потреба у воді не мала належного юридичного супроводу. Так, до 1985 року права на підземні води регулювалися Законом про воду 1879 року: кожен, хто пробурих свердловину, отримував права приватної власності на воду. Навпаки, Закон про воду 1985 року оголосив підземні води суспільною власністю³⁵⁸. Намагаючись врегулювати використання підземних вод, Іспанія зіткнулася із великою проблемою щодо інвентаризації усіх існуючих колодязів. Станом на 2000 рік було офіційно визнано, що легалізовано лише четверту частину усіх колодязів³⁵⁹. Потім до цієї проблеми додалася ще одна – зростання кількості незаконних свердловин, які бурилися без попередніх дозволів. Це явище отримало назву «тиха революція». Воно описує індивідуалістичну поведінку фермерів у впровадженні технологій інтенсивного забору підземних вод, що в

³⁵⁶ Rosencranz A., Puthucherril T. G., Tripathi S., Gupta S. Groundwater management in India's Punjab and Haryana: a case of too little and too late? *Journal of Energy & Natural Resources Law*. 2022. Vol. 40 (2). P. 225–250.

³⁵⁷ Garrido A., Martínez-Santos P., Llamas M. R. Groundwater irrigation and its implications for water policy in semiarid countries: the Spanish experience. *Hydrogeology journal*. 2006. Vol. 14. P. 340–349.

³⁵⁸ Ibidem.

³⁵⁹ MIMAM (2000) Libro Blanco del Agua en España (White Book of Water in Spain). Secretar'ia de Estado de Aguas y Costas, Madrid, Spain.

деяких випадках призвело до погіршення стану навколишнього середовища в напівпосушливих районах, таких як іспанська Ла-Манча³⁶⁰.

В Україні підземні води теж активно використовуються в сільському господарстві. Для вітчизняної правової системи характерним є специфічний подвійний правовий режим підземних вод: вони одночасно є частиною водних ресурсів (а значить регулюються водним законодавством) та різновидом корисних копалин (що поширює на них дію надрового законодавства). Така подвійність призводить до того, що використання підземних вод одночасно підпадає під регулювання двох галузей вітчизняного законодавства та має задовольняти вимоги обох. Якщо спрощено, то на практиці це означає необхідність отримувати два дозволи на використання однієї свердловини. Як неодноразово зазначали суди, «спеціальний дозвіл на користування надрами дає право на видобування підземних вод, а дозвіл на спеціальне водокористування – право на їх використання»³⁶¹. Така ситуація ускладнює правовий режим використання вод в іригаційних цілях. З метою полегшення доступу до сільськогосподарського використання підземних вод було внесено суттєві дерегуляційні зміни до законодавства. Так, з 2015 року Кодекс України про надра містить спеціальну норму, відповідно до якої «землевласники і землекористувачі, які є сільськогосподарськими товаровиробниками, ... в межах наданих їм земельних ділянок мають право без спеціальних дозволів та гірничого відводу видобувати підземні води (крім мінеральних) для сільськогосподарських, виробничих, а також власних господарсько-побутових потреб»³⁶². Тобто від одного (надрового) дозволу сільськогосподарські товаровиробники звільняються, при чому необхідність одержання другого (водного) дозволу зберігається.

Заплутаність юридичних вимог та нашарування правових режимів призвели на практиці до того, що за одне і те саме порушення – не-

³⁶⁰ Closas A. Norias, boreholes and the role of the state during the groundwater 'silent revolution' in La Mancha, Spain. *Hydrogeology journal*. 2014. Vol. 22 (5). P. 1179.

³⁶¹ Постанова Вищого адміністративного суду України від 16 грудня 2015 року у справі К/800/8695/15. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/54682852> (дата звернення: 01.05.2024 року).

³⁶² Кодекс України про надра від 27.07.1994 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 36. Ст. 340.

санкціоноване використання підземних вод зі свердловин на власних земельних ділянках – одне сільськогосподарське підприємство було визнане винним та було змушене сплатити збитки³⁶³, а друге – уникло відповідальності³⁶⁴. Це сталося тому, що перше сільськогосподарське підприємство звинувачувалося в порушенні вимог водного законодавства (використовувало підземні води без спеціального дозволу на використання вод), а друге – в порушенні надрового (використання без спеціального дозволу на видобування підземних вод). При цьому прийнятий у 2015 році Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції в агропромисловому комплексі» містив спеціальну норму про те, що ті сільськогосподарські товаровиробники, які «розпочали відповідно до вимог законодавства процес отримання спеціальних дозволів та гірничого відводу, не потребують з моменту набрання чинності цим Законом таких спеціальних дозволів та гірничого відводу для видобування підземних вод (крім мінеральних) для сільськогосподарських, виробничих, а також власних господарсько-побутових потреб, а також не несуть відповідальності за видобування до набрання чинності цим Законом підземних вод (крім мінеральних) без таких спеціальних дозволів та гірничого відводу»³⁶⁵. У зв'язку з цим ті сільськогосподарські підприємства, які притягалися за порушення водного законодавства, несли повну відповідальність, а ті, порушення яких ґрунтувалися на надровому законодавстві, були звільнені від такої відповідальності. Звичайно, це є проявом юридичної несправедливості, яка часто трапляється на зламі різного законодавчого регулювання.

2) *Використання очищених стічних вод*. Гострий дефіцит води, придатної для зрошення, актуалізував пошуки альтернативних джерел її отримання. Одним з таких нетрадиційних джерел є використання

³⁶³ Постанова Київського апеляційного господарського суду від 27 квітня 2016 року у справі № 911/5215/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/57432514> (дата звернення: 01.05.2024 року).

³⁶⁴ Рішення Господарського суду Полтавської області від 30.03.2016 року у справі № 917/1210/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/57001310> (дата звернення: 01.05.2024 року).

³⁶⁵ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції в агропромисловому комплексі: Закон України від 08.12.2015 року. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 40.

очищених стічних вод. Така практика характеризується нерівномірним поширенням: у деяких регіонах 100% стічних вод переробляються та спрямовуються на громадські потреби, зокрема зрошення (наприклад, на Кіпрі³⁶⁶); натомість в інших країнах до таких проєктів ставляться скептично або недовіжливо (наприклад, опитування громадської та експертної думки в ЄС продемонструвало високий рівень побоювань відносно безпечності такої іригації³⁶⁷). Традиційно прикладом активного застосування в зрошуванні очищених стічних вод є Ізраїль. Для цієї країни такі процеси вже кілька десятиліть не є новинкою – вони стали абсолютно невід’ємною складовою господарської діяльності³⁶⁸.

Світовий досвід доводить, що найбільше до реалізації проєктів іригаційного використання стічних вод країни штовхає зміна клімату та зростаюча посушливість окремих регіонів планети. Це добре простежується на прикладі Іспанії, яка є європейським лідером у цій сфері, переробляючи 17 % своїх стічних вод. Країна пройшла власний шлях до таких показників. Так, у 2007 році на законодавчому рівні було передбачено дозволене та заборонене використання, а також умови якості, необхідні для кожного використання. Іспанське законодавство визначає 14 різних класів води, кожен для певного кінцевого використання, включаючи 5 класів для різних видів зрошення³⁶⁹. Реальний дефіцит води вдихнув життя у відповідне законодавство, і це втілюється в розвитку таких суспільних відносин.

³⁶⁶ Mugdal S., Van Long L., Saïdi N., Haines R., McNeil D., Jeffrey P., Smith H., Knox J. Optimising Water Reuse in the EU – Final Report Prepared for the European Commission (DG ENV), Part I. BIO by DELOITTE in collaboration with ICF and Cranfield University. 2015. URL: https://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/pdf/BIO_IA%20on%20water%20reuse_Final%20Part%20I.pdf (дата звернення: 01.05.2024 року).

³⁶⁷ Kodešová R., Švecová H., Klement A., Fér M., Nikodem A., Fedorova G., Rieznyk O., Kočárek M., Sadchenko A., Chroňáková A., Grabic R. Contamination of water, soil, and plants by micropollutants from reclaimed wastewater and sludge from a wastewater treatment plant. *Science of the Total Environment*. 2024. Vol. 907; Suman A. B., Toscano A. Public acceptance of water reuse for agriculture in the wake of the new EU regulation: Early reflections. *Journal for European Environmental & Planning Law*. 2021. Vol. 18 (3). P. 225–255.

³⁶⁸ Tal A. Rethinking the sustainability of Israel's irrigation practices in the Drylands. *Water research*. 2016. Vol. 90. P. 387–394.

³⁶⁹ Mugdal S., Van Long L., Saïdi N., Haines R., McNeil D., Jeffrey P., Smith H., Knox J. Optimising Water Reuse in the EU – Final Report Prepared for the European Commission (DG ENV), Part I. BIO by DELOITTE in collaboration with ICF and Cranfield University. 2015. URL: https://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/pdf/BIO_IA%20on%20water%20reuse_Final%20Part%20I.pdf (дата звернення: 01.05.2024 року).

Ще один корисний приклад демонструє досвід Франції, яка у 1991 році була серед перших європейських країн, що встановили критерії повторного використання води, зосереджені на зрошенні для сільського господарства та зелених насаджень. Французьке законодавство передбачало три класи якості води, А, В і С, залежно від ризиків запропонованого проекту³⁷⁰. Після оновлення рекомендацій ВООЗ, у 2010 році Франція запровадила правила повторного використання води, які згодом були змінені у 2014 та 2016 роках. Було додано додатковий клас якості води (D), а також вимоги до мікробіологічного моніторингу³⁷¹. Однак при цьому на відміну від Іспанії сприятливе законодавство Франції не стало підґрунтям для активного процесу використання очищених стоків для іригації в цій країні. Лише після аномально посушливих сезонів 2021 та 2022 років політична воля та суспільні прагнення повернулися до проблеми використання додаткових водних ресурсів. Так, 30 березня 2023 року президент Франції оголосив про Водний план, який передбачав значне збільшення обсягів відновлення нетрадиційної води (повторне використання води, дощової води, сірої води тощо) і розробку 1000 проектів повторного використання по всій країні³⁷². Приклад Франції підтверджує, що існування законодавства саме по собі не гарантує розвиток альтернативного зрошення – важливо, щоб цьому була реальна суспільна потреба.

Так, саме зростаючі проблеми із достатністю прісної води в країнах Середземномор'я підштовхнули держави до нормативно-правового забезпечення зрошення очищеними стічними водами. При цьому створене національне законодавче регулювання серйозно відрізняється від країни до країни. Наприклад, у Франції регламентом визначено 6 параметрів якості води, у порівнянні з 22 – в Іспанії та на Кіпрі, до 53 – в Італії та до 76 – у Греції. Цікаво, як опираючись на одні і ті ж міжнародні стандарти та вказівки ВООЗ, національне зако-

³⁷⁰ Cerema 2020 Réutilisation des Eaux Usées Traitées – Le Panorama Français. Edited by Cerema (France), Bron, France, p. 46.

³⁷¹ McLennan C., Rudi G., Altchenko Y., Ait-Mouheb N. Will the European Regulation for water reuse for agricultural irrigation foster this practice in the European Union? *Water Reuse*. 2024.

³⁷² Ministère de la Transition Ecologique et de la cohésion des territoires 2023 'Action Plan for Resilient and Concerted Water Management'. URL: <https://www.ecologie.gouv.fr/plan-action-gestion-resiliente-et-concertee-eau> (дата звернення: 01.05.2024 року).

нодавство сформувало низку відмінностей. Розбіжності в нормативному регулюванні використання очищених стічних вод спричинили стійкі побоювання, зокрема щодо занепокоєння проблемами охорони здоров'я, громіздким управлінням ризиками, проблемами з торгівлею та необхідністю нести додаткові витрати³⁷³. Потреба в певній уніфікації підходів стала очевидною.

Новий етап в правовому забезпеченні іригаційного майбутнього очищених стічних вод було започатковано в 2020 році із прийняттям Регламенту щодо мінімальних вимог до якості для повторного використання води (Регламент (ЄС) 2020/741)³⁷⁴. Новий регламент базується на двох документах ЄС, які містять положення, які заохочують повторне використання води: Рамкова водна директива 2000/60/ЄС³⁷⁵ та Директива щодо очищення стічних вод 91/271/ЕЕС³⁷⁶. Цим актом встановлюються важливі вихідні засади, які необхідні для налагодження національних правил у цій чутливій сфері. Зокрема, передбачається: а) необхідність отримання дозволу на виробництво та постачання переробленої води, і цей дозвіл гарантує, що якість води досягає мінімальних вимог до якості в точці доставки; б) компетентні органи повинні регулярно оцінювати відповідність вимогам; в) відповідальність на рівні національного законодавства у випадках невиконання умов, описаних в дозволі. Регламент сповідує досить ліберальний підхід, дозволяючи країнам поступово приєднатися до відповідного регулювання.

Ураховуючи логіку законодавчої еволюції, ми вважаємо, що в цілому очищення стічних вод може знаходитися на одній з послідовних стадій розвитку цих суспільних відносин: а) *санітарна стадія* –

³⁷³ Suman A. B., Toscano A. Public acceptance of water reuse for agriculture in the wake of the new EU regulation: Early reflections. *Journal for European Environmental & Planning Law*. 2021. Vol. 18 (3). P. 225–255.

³⁷⁴ Regulation (EU) 2020/741 of the European Parliament and of the Council of 25 May 2020 on minimum requirements for water reuse. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020R0741&qid=1716934598205> (дата звернення: 01.05.2024 року).

³⁷⁵ Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0060&qid=1716985853369> (дата звернення: 01.05.2024 року).

³⁷⁶ Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31991L0271&qid=1716985918164> (дата звернення: 01.05.2024 року).

очищення стічних вод з метою охорони людей від небезпечних наслідків неналежного поводження із каналізаційними стоками (історично саме ця стадія була першою); б) *екологічна стадія* – очищення стічних вод перед тим, як скидати їх в різні природні об'єкти (ця стадія характеризує усвідомлення потреби захищати навколишнє природне середовище від забруднення, яке несуть із собою стічні води); в) *утилітарна стадія* – очищення стічних вод з метою їх повторного господарського використання, зокрема для іригаційних цілей. Саме на цю третю утилітарну стадію ЄС намагається перевести усі країни – члени, забезпечивши єдину мінімальну правову основу для цих відносин. З огляду на євроінтеграційні прагнення України постає питання про те, на якій стадії перебуває нині вітчизняне законодавство в цій сфері.

Для водного законодавства України характерним є перебування на екологічній стадії розвитку – воно спрямоване на забезпечення очищення стічних вод перед їх скиданням у довкілля. Питанням скидання забруднених вод присвячено багато статей Водного кодексу України (ВК України), який пронизаний ідеєю збереження довкілля від можливого забруднення стічними водами, але він мало уваги приділяє їх потенційному використанню. Наприклад, у ст. 70 ВК України передбачені умови скидання стічних вод у водні об'єкти. При цьому водокористувачі зобов'язані запобігати скиданню стічних вод, якщо такі води можуть бути використані у системах повторного водопостачання – але жодної деталізації це положення не містить.

Таким чином, водне законодавство міцно стоїть на етапі забезпечення екологічного поводження зі стічними водами. Однак про ефективність такого законодавства говорити важко. Найяскравіше цю проблему ілюструє ситуація із найбільшою водною артерією України – річкою Дніпро. Саме води цієї річки забезпечують 70 % потреб у прісній воді, саме вона є основним джерелом меліорації більшої частини тих земель, які нині знаходяться під поливом. Однак екологічний стан ріки є критичним. Про це досить ґрунтовно доходить висновку Рахункова палата у своєму звіті, в якому було проаналізовано виконання Загальнодержавної цільової програми розвитку водного

господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року³⁷⁷. Кризовий стан Дніпра, спровокований, зокрема, слабкістю та недостатністю очисних споруд, які не встигають переробляти та не охоплюють усі міські стоки, і це призводить до скидання неочищених стічних вод у головну річку країни.

Намагаючись виконати євроінтеграційні зобов'язання, Україна прийняла Закон України «Про водовідведення та очищення стічних вод» від 12.01.2023 року³⁷⁸, який є втіленням основних положень Директиви ЄС Ради 91/271/ЄЕС «Про очистку міських стічних вод» від 21 травня 1991 року³⁷⁹, яка за своєю суттю теж є екологічно спрямованою. Цей крок також підтверджує тезу про те, що наразі водне законодавство України знаходиться переважно на екологічній стадії розвитку відносин очищення стічних вод, однак фактичний стан не відповідає законодавчим вимогам. За цих умов варто окремо зазначити про існування законодавчого підґрунтя для переходу на утилітарну стадію, тобто господарське використання очищених стічних вод.

Передусім, ч. 3 ст. 65 ВК України ще з 1995 року містить принципове положення про можливість зрошення сільськогосподарських угідь стічними водами за умови отримання дозволів та погодження спеціальних органів державної влади. Насправді, така практика для України є давно відомою. До 90-х років ХХ ст. поблизу великих міст (Києва, Харкова, Одеси, Кривого Рога, Донецька, Маріуполя та ін.) на загальній площі 70 тис. га функціонували спеціалізовані меліоративні системи, на яких для зрошення використовували очищені міські стічні води. Згодом через різні причини (приватизація земель державної власності, порушення цілісності меліоративних масивів, відсутність пільг для землевласників за утилізацію стічних вод тощо) функціону-

³⁷⁷ Звіт про результати аудиту ефективності виконання заходів Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року: рішення Рахункової палати від 08.06.2021 року № 12–3. Київ, 2021. 207 с.

³⁷⁸ Про водовідведення та очищення стічних вод: Закон України від 12.01.2023 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 58. Ст. 181.

³⁷⁹ Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CEL_EX%3A31991L0271&qid=1716985918164 (дата звернення: 01.05.2024 року).

вання спеціалізованих меліоративних систем було призупинено, і їхні землі були виведені в неполивні або ж переведені на річкову воду, що суперечило державній політиці в сфері охорони водних об'єктів від забруднення. Однак недостатній рівень очищення стічних вод на той період часу призвів до деяких негативних екологічних наслідків. Наприклад, під впливом тривалого (25 років) зрошення стічними водами Харкова у ґрунтах виявлено ознаки іригаційної деградації³⁸⁰.

Наразі використання стічних вод отримує другий шанс. Сучасне законодавство містить окремі акти, спрямовані безпосередньо на розвиток утилітарного використання стічних вод. Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон) від 12.12.2018 року № 341 затверджено Порядок повторного використання очищених стічних вод та осаду стічних вод за умови дотримання нормативів гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин³⁸¹. Важливо, що цим Порядком прямо передбачено можливість використання очищених стічних вод для потреб зрошення, але за дотримання певних умов: а) якість води, яка відповідає встановленим у дозволі на спеціальне водокористування нормативам гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин; б) полив земель сільськогосподарського призначення, на яких вирощуються технічні, кормові та зернові культури, декоративні насадження, багаторічні та однорічні трави, які не відводяться під випас (заборонено зрошувати очищеними стічними водами ягідні культури, овочеві культури, що використовуються у сирому вигляді, а також лікувальні трави або рослини); в) виконання вимог законодавства про охорону праці; г) укладення договору між підприємством та користувачем.

У цілому вітаючи появу цього спеціального нормативно-правового акту, слід визнати дещо дивним, що порядок використання стічних

³⁸⁰ Дишлюк В. Є. Еволюція сірих лісових ґрунтів у післяіригаційний період. *Збалансоване природокористування*. 2017. № 2. С. 72–78.

³⁸¹ Про затвердження Порядку повторного використання очищених стічних вод та осаду стічних вод за умови дотримання нормативів гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 12.12.2018 року № 341. *Офіційний вісник України*. 2019. № 14. Стор. 98. Ст. 518.

вод для зрошення затверджується на рівні відомчого наказу Мінрегіону, в той час як окреслені правовідносини торкаються компетенції Міністерства аграрної політики та продовольства, Державного агентства України з розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм, Державного агентства водних ресурсів України, Міністерства охорони здоров'я тощо. Насправді, комплексне виважене регулювання у цій сфері має ключове значення. Знову ж звертаючись до іноземного досвіду, слід визнати існування багатьох досліджень, які на емпіричних прикладах вказують на об'єктивні загрози зрошування стічними водами. Зокрема, про це пишуть учені, вивчаючи багаторічний досвід Ізраїлю, та припускаючи, що цей «грандіозний експеримент» може бути принципово нежиттєздатним³⁸². Проблеми зі зрошенням стічними водами поступово стали очевидними в сільському господарстві Китаю: зокрема встановлено зв'язок відповідної іригації із забрудненням та руйнуванням сільськогосподарських угідь³⁸³. У зв'язку з накопиченим іноземним та вітчизняним досвідом, зростаючим дефіцитом води для зрошення та загостренням проблеми продовольчої безпеки Україні уже зараз необхідно серйозно ставитися до підготовки нормативно-правової основи для врегулювання відносин використання очищених стічних вод для іригації.

3) *Використання опрісненої солоної води.* В масштабах планети лише 3 % води є прісними, уся інша маса водних ресурсів відноситься до солоної. Наука розробила різні способи перетворення солоної води у прісну, однак цей процес все ж має власні застереження. Зокрема, він є енергозатратним, а якість отриманої води не завжди задовольняє потреби поливу сільськогосподарських земель.

Технології опріснення активно розвивалися в США у 50–70-х роках ХХ ст. Потім вони знайшли своє практичне втілення в таких країнах посушливого Близького Сходу як Ізраїль та Саудівська Аравія³⁸⁴.

³⁸² Tal A. Rethinking the sustainability of Israel's irrigation practices in the Drylands. *Water research*. 2016. Vol. 90. P. 387–394.

³⁸³ QK L., Tang J., Wang T., Wu D., Busso C. et al. Impacts of sewage irrigation on soil properties of a farmland in China: A review. *Phyton-International Journal of Experimental Botany*. 2018. Vol. 87 (all). P. 40–50.

³⁸⁴ Low M. C. Desert dreams of drinking the sea, consumed by the Cold War: Transnational flows of desalination and energy from the Pacific to the Persian Gulf. *Environment and History*. 2020. Vol. 26 (2). P. 145–174.

Опріснення спочатку розглядалося здебільшого як метод отримання технічної води для задоволення потреб промисловості та міст, однак досить швидко його можливості були оцінені і сільським господарством. Зокрема, існують дослідження, які доводять економічну та екологічну доцільність розширення іригації опрісненою водою в Ізраїлі³⁸⁵.

В Україні опріснюючі установки використовуються локально та переважно для споживчих потреб. Наприклад, у разі об'єктивних складнощів із доставкою прісної води у деякі віддалені райони. Однак український досвід має власний приклад реалізації масштабних проєктів, спрямованих на опріснення не окремих обсягів морської води – а на опріснення цілих водойм. Мова йде про амбітний проєкт, що був реалізований на Одещині в 70-х роках ХХ ст. За задумом проєктувальників, чорноморський лиман Сасик мав бути перетворений в прісноводне озеро та використовуватися для сільськогосподарських цілей. З цією метою лиман відгородили від моря дамбою, а морську солону воду замінили прісною дунайською. Однак розрахунки виявилися невірними, адже вода в лимані живилася солями не лише із моря. Поступово вода в озері ставала все більш солоною і зрештою перетворилася на непридатну для іригації. Однак за той час, поки зрошення все ж відбувалося, було зіпсовано більше 30 тис. га сільськогосподарських угідь. Таким чином, вітчизняний досвід, хоча і не є повною мірою релевантним до тих інноваційних рішень щодо опріснення морської води, про які зазначалося вище, однак він все ж є досить актуальним в іншій частині – як нагадування про дорогу екологічну ціну за невдалі правові та управлінські рішення.

Застосування альтернативних технологій зрошення. Сутність цього підходу заключається в економії та ощадливому використанні доступних водних ресурсів.

1) *Модернізація іригаційних систем.* Іригаційні системи бувають різні, однак чим гостріше відчувається дефіцит води для зрошення, тим актуальнішою стає потреба в її економному використанні. У зв'язку з

³⁸⁵ Slater Y., Finkelshtain I., Reznik A., Kan I. Large-scale desalination and the external impact on irrigation-water salinity: Economic analysis for the case of Israel. *Water Resources Research*. 2020. Vol. 56 (9).

цим виникає питання про те, чи є можливість технологічно удосконалити іригацію з метою збереження води та підвищення ефективності її використання. Технологічна модернізація фігурує в багатьох програмних та регулятивних документах країн світу. Наприклад, «політика економії води та високоефективні технології зрошення були прийняті китайським урядом як національна стратегія сталого використання води для зрошення»³⁸⁶.

Історія доводить, що кризові кліматичні явища прискорюють процеси модернізації систем зрошення. Добре ці процеси демонструє приклад Іспанії. Перша національна програма підтримки модернізації зрошення була затверджена в 1993 році, в розпал надзвичайної посухи, яка сталася в період 1991–1995 років. Сильний політичний імпульс було надано під час наступного великого періоду посухи (2005–2008 рр.). Саме в цей час було широко залучено громадськість до процесу модернізації зрошення, заснованого на державному та приватному фінансуванні необхідних інвестицій для оновлення понад 1 мільйона зрошуваних гектарів. Відтоді модернізація зрошуваних систем і подальша прогнозована економія води стали ключовими питаннями в реалізації Планів управління річковими басейнами в Іспанії³⁸⁷.

Разом із тим, слід усвідомлювати, що модернізація іригаційних систем – це процес досить складний та фінансово затратний, саме тому держави здебільшого беруть це на себе або розробляють спільні партнерські схеми інвестування. Україна ж обрала іншу стратегію, яка стала ядром сучасної гідромеліоративної реформи та полягає в передачі меліоративних мереж у приватну власність організацій водокористувачів. Фактично, це є способом уникнення відповідальності за життєво необхідне відновлення занедбаної системи зрошення в країні. По суті тягар модернізації іригаційних систем перекладається на плечі вітчизняного бізнесу.

Насправді, це теж не є абсолютною правовою новинкою – подібні моделі уже апробувалися в багатьох країнах. Однак аналіз іноземного

³⁸⁶ Han S., Tian F., Gao L. Current status and recent trend of irrigation water use in China. *Irrigation and Drainage*. 2020. Vol. 69. P. 25–35.

³⁸⁷ Berbel J., Expósito A., Gutiérrez-Martín C., Mateos L. Effects of the irrigation modernization in Spain 2002–2015. *Water Resources Management*. 2019. Vol. 33. P. 1835–1849.

досвіду вказує на низку важливих застережень. Наприклад, вартий уваги шлях Туреччини, яка передала в управління асоціаціям водокористувачів більше 90 % усіх іригаційних об'єктів. У цій країні майже повна передача зрошувальних систем іригаційним асоціаціям покращила збір плати за зрошення, але не покращила ефективність використання води³⁸⁸. Наразі Туреччина стикнулася із проблемою погіршення стану зрошувальної інфраструктури та недостатністю інвестицій у цій сфері³⁸⁹. Для Туреччини, так само як і для України, характерним є застосування методів поверхневого зрошення, що спричиняє вищі затрати води³⁹⁰. Для того, щоб зробити полив більш ощадливим, іригаційна система має перейти на використання закритих труб замість відкритих каналів, які втрачають значний відсоток води ще до того, як вона буде доставлена до поля.

Дійшовши до певного максимуму розвитку в децентралізаційній моделі, Туреччина виокремила певні глобальні завдання, які не зможуть бути вирішені на рівні окремих ферм чи навіть їх об'єднань, та розробила загальнодержавні плани щодо підвищення ефективності зрошення на рівні країни. Так, Генеральна дирекція державних гідротехнічних робіт планує перетворити системи відкритих каналів і піднятих каналів на закриті трубопроводи або системи трубопроводів, які життєво важливі для ефективного використання землі та води³⁹¹. Для України аналізований досвід є дуже корисним. Зокрема, він не дозволяє занадто захоплюватися ліберальними теоретизуваннями та обманюватися в дійсній силі приватної власності. Турецькі асоціації водокористувачів стали справді раціональною інституцією, яка здатна була на кооперативних засадах врегулювати та налагодити спільне зрошення. Однак вона не придатна для реалізації масштабних проєктів

³⁸⁸ Kibaroglu A. The role of irrigation associations and privatization policies in irrigation management in Turkey. *Water International*. 2020. Vol. 45 (2). P. 83–90.

³⁸⁹ Topcu S., Kibaroglu A., Kadirbeyoglu Z. Turkey. In: Molle, F., Sanchis-Ibor, C., Avellà-Reus, L. (eds) *Irrigation in the Mediterranean. Global Issues in Water Policy*, 2019. Vol. 22. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-03698-0_7

³⁹⁰ Yeni O., Gök Z. Y., Teoman Ö. Harran Bölgesi Pamuk Üretiminde Tarımsal Sulama Sistemlerinin Dönüşümü: Ajan Temelli Bir Modelden Çıkarımlar. *Sosyoekonomi*. 2020. Vol. 28 (45). P. 265–279.

³⁹¹ Buyukcangaz H., Demirtas C., Yazgan S., Korukcu A. Efficient water use in agriculture in Turkey: The need for pressurized irrigation systems. *Water International*. 2007. Vol. 32 (S1). P. 776–785.

по модернізації іригаційних систем. У таких випадках виразником публічних інтересів має бути саме держава.

2) *Застосування технологій мікрозрошування.* Технологічно змінити зрошення з метою економії води та підвищення ефективності її використання можна за допомогою кардинально іншого підходу до іригації. Мова йде про застосування технології мікрозрошування. Під цією узагальненою назвою розуміють цілу групу методів зрошення (крапельне, розбризкувальне, підповерхневе, барботерне, спринклерне зрошення), які об'єднані спільними ознаками: вони забезпечують доставку води конкретно кожній рослині. Ідея мікрозрошення насправді не нова та має вже сторічну історію. Однак найбільшого розвитку вона набула в період після Другої світової війни в Ізраїлі. Використання різних технологій мікрозрошення дозволило підвищити вартість продукції, вирощеної місцевими фермерами, на 1600 %³⁹².

На державному рівні мікрозрошення просувалося і в Індії. Оскільки для переходу на технологію необхідні значні початкові витрати, уряд розробив амбітні програми, спрямовані на полегшення саме фінансового тягаря. Так, чіткі цілі щодо розвитку мікрозрошування були покладені в основу «Національної місії onMI» та «Національної місії для сталого сільського господарства». Згодом у липні 2015 року уряд об'єднав усі поточні схеми зрошення та урочисто відкрив «Прадхан Мантрі Кріші Сінчай Йоджана», метою якого було покращити ефективність використання води та зберегти воду. Відповідно до державних програм фермери могли отримати субсидії на встановлення системи мікрозрошування у розмірі 55 % вартості³⁹³.

Крім того, Індія подає приклад стратегічного державного підходу до вирішення продовольчих та екологічних проблем. Так, один з найбільш посушливих регіонів Індії штат Карнатака розробив найбільший у світі проект автоматизованого єдиного крапельного зрошення в районі Багалкот. Побудована система зрошення вартістю 52 млн доларів

³⁹² Tal A. Rethinking the sustainability of Israel's irrigation practices in the Drylands. *Water research*. 2016. Vol. 90. P. 387–394.

³⁹³ Bhatnagar S. Micro Irrigation in India: Present Scenario, Types, Government Initiatives & Challenges. 2021. URL: <https://krishijagran.com/agripedia/micro-irrigation-in-india-present-scenario-types-government-initiatives-challenges/> (дата звернення: 01.05.2024 року).

США забезпечить краплинним зрошенням 24 тис. га земель та дає змогу 15 тисячам індійських фермерів отримати доступ до ощадливого зрошення. Оплата іригаційних послуг спрямовується у спеціальний фонд, який акумулює кошти, необхідні для підтримання технічного стану системи³⁹⁴.

Зацікавленість держави в активізації переходу на нові технологічні рішення в іригації простежується і на прикладах інших країн. Досить повчальним для України може стати досвід Іспанії. Так, уряд розробив схеми державних субсидій для сприяння краплинному зрошенню, які необхідно було швидко впровадити. Однак індивідуалістично налаштовані фермери побудували інфраструктуру мікрозрошування, яка була відірвана від логіки колективних дій, що абсолютно необхідна для нормального функціонування спільних іригаційних систем. Недостатня увага держави та ослаблений контроль в цій частині спровокували ситуацію, коли уряд субсидував краплинне зрошення, бізнес відгукнувся, але спільної мети не було досягнуто через брак узгоджених дій. Іригаційними громадам довелося перепроєктувати систему зрошення, щоб зробити її сумісною з їхніми потребами та відновити соціальний контроль над краплинним зрошенням³⁹⁵. Цей приклад вкотре ілюструє тезу про важливість ролі держави як представника публічних інтересів для збалансування приватних ініціатив у сфері сільськогосподарської іригації.

Якщо аналізувати вітчизняне законодавство на предмет стимулювання розвитку мікрозрошування, то можна виявити окремі розрізнені норми, що не формують єдиного потужного механізму. Зокрема, в Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 688-р, про краплинне зрошення згадується лише побічно в контексті необхідності оновлення існуючої інфраструктури. Більш

³⁹⁴ World's biggest drip irrigation project in India. URL: <https://www.futurefarming.com/smart-farming/worlds-biggest-drip-irrigation-project-in-india/> (дата звернення: 01.05.2024 року).

³⁹⁵ Poblador N., SanchiS-Ibor C., Kuper M. The Landing of Parachuted Technology: Appropriation of Centralised Drip Irrigation Systems by Irrigation Communities in the Region of Valencia (Spain). *Water Alternatives-An Interdisciplinary Journal on Water Politics and Development*. 2021. Vol. 14. Issue 1. P. 228–247.

предметно державне стимулювання проглядається в бюджетному дотуванні сільськогосподарських товаровиробників, які здійснюють реконструкцію існуючих та/або будівництво нових меліоративних систем з використанням зрошення дощуванням або краплинного зрошення (постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання державної підтримки сільськогосподарським товаровиробникам, які використовують меліоровані землі, та організаціям водокористувачів» від 11 жовтня 2021 р. № 1070³⁹⁶). Однак бюджетні кошти на фінансування цієї програми не виділяються в достатній мірі. При цьому відновлення фінансування у 2023 році було поєднане із появою додаткового адресата підтримки за цією програмою – організацій водокористувачів.

Використання альтернативних сільськогосподарських культур.

У рамках даного підходу ефективність сільськогосподарської діяльності намагаються підвищити шляхом переходу на культури, які потребують менше води для свого вирощування. При цьому подібний перехід може відбуватися за двома сценаріями: добровільним та імперативним. Добровільна відмова від вирощування деяких водоемних культур може стати результатом економічних розрахунків, відповідно до яких вирощування певної культури через високі затрати води зменшує свою рентабельність. Типовою сільськогосподарською культурою, яка вимагає значних водних ресурсів, є рис. Технологія вирощування рису потребує, щоб посіви постійно залишалися під шаром води. Протягом сезону в спеціальних чеках фермери то підвищують, то понижують рівень. Навіть невелике відхилення від норми може спричинити загибель врожаю. Не дивно, що таку культуру в умовах України вирощують дуже рідко – лише в окремих господарствах на Одещині та Херсонщині. У 2022 році підприємства Бессарабії відмовилися від вирощування рису через невпевненість у стабільності електро- та водопостачання на початку воєнних дій.

³⁹⁶ Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання державної підтримки сільськогосподарським товаровиробникам, які використовують меліоровані землі, та організаціям водокористувачів: постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2021 р. № 1070. *Урядовий кур'єр*. 2021. № 201.

На відміну від українського варіанту добровільного призупинення вирощування водоемної культури в період воєнної кризи, в деяких країнах іноді запроваджуються тимчасові законодавчі заборони на вирощування рису та деяких схожих сільськогосподарських культур через їх потребу в рясному поливі. Наприклад, у 2018 році у зв'язку з нестачею опадів та катастрофічним дефіцитом вологи, уряд Іраку заборонив місцевим фермерам вирощувати рис, кукурудзу та деякі інші популярні культури³⁹⁷. В Єгипті заборона на вирощування рису, цукрової тростини та бананів отримала характер не тимчасової, а постійної норми. Так, уряд Єгипту в серпні 2019 року ввів обмеження на вирощування водоемних сільськогосподарських культур у басейні Нілу з екологічних мотивів³⁹⁸. Як бачимо, збереження води за рахунок законодавчих заборон вирощувати певні сільськогосподарські культури характерне для країн, що розвиваються, та не можуть собі дозволити інші способи налагодження ефективного зрошення в складних умовах дефіциту води.

Однак нещодавні події демонструють, що внаслідок складних погодних умов навіть розвинені країни можуть опинитися перед необхідністю жорстко нормувати зрошення. Так, у 2023 році у Франції жителі районів, постраждалих від посухи, повинні були строго обмежувати полив своїх садів, а сільськогосподарський полив був дозволений лише вночі³⁹⁹.

Проведене дослідження доводить, що сучасний світ переймається проблемами збалансування водних, екологічних та продовольчих потреб, для чого пропонуються та апробуються різні технологічні та правові рішення. Україна знаходиться в дуже складній екологічній ситуації, що скоро матиме значний негативний вплив на продовольчу

³⁹⁷ Через посуху в Іраку заборонили вирощувати рис та кукурудзу. URL: <https://super-agronom.com/news/4540-cherez-posuhu-v-iraku-zaboronili-viroschuvati-ris-ta-kukurudzu> (дата звернення: 01.05.2024 року).

³⁹⁸ Takouleu J. M. Egypt: \$11.6 Million to Modernise Several Irrigation Systems in the North. 2020. URL: <https://www.afrik21.africa/en/egypt-11-6-million-to-modernise-several-irrigation-systems-in-the-north/> (дата звернення: 01.05.2024 року).

³⁹⁹ Франція переживає чергову літню посуху з обмеженнями на використання води. URL: <https://unn.ua/news/frantsiya-perezvivaye-chergovu-litnyu-posukhu-z-obmezhenniyami-na-vikoristannya-vodi> (дата звернення: 01.05.2024 року).

безпеку. Ігнорування світових тенденцій щодо максимально ощадливого використання доступних водних ресурсів та віднайдення альтернативних способів для збільшення обсягів води для поливу – це шлях регресу, який боляче вдарить по економіці, сільському господарству, екології та населенню. У контексті цих очевидних міркувань досить дивними є положення Водної стратегії України на період до 2050 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2022 р. № 1134-р. Комплексний аналіз цього програмного документу вказує на самоусунення держави від вирішення нагальних проблем зрошення в довгостроковій перспективі. Це особливо рельєфно простежується в окремих важливих положеннях. По-перше, показником досягнення цілі «Скорочення зростаючих ризиків нестачі води та надлишку води» вказано жорстке та дивне значення: «до 2030 року площа земель, на яких здійснюється зрошення та дренаж, повинна становити 500 тис. гектарів»⁴⁰⁰. Справа у тому, що це менше, ніж було під зрошенням у довоєнному 2021 році. Це майже в 40 разів менше, ніж об'єктивно потребує сільське господарство України в умовах зміни клімату. По-друге, досягнення цілей Стратегії планується в тому числі за рахунок «скорочення попиту на воду для зрошення», однак це завдання є в принципі майже нездійсненним в умовах сучасної України, оскільки занадто багато сільськогосподарських угідь вимагають поливу, але не отримують його.

Водна стратегія містить і деякі позитивні тези, наприклад, щодо підвищення ефективності використання водних ресурсів «шляхом застосування інноваційних підходів до крапельного зрошення, моделювання агротехнічних та агроекологічних умов вирощування урожаю, використання для зрошення очищених зворотних (стічних) вод; забезпечення поширення практики використання належно очищених стічних вод у системах зрошення сільськогосподарських угідь». Однак в цілому з урахуванням вказаних неоднозначних програмних положень, Водна стратегія України до 2050 року робить досить похмурий меседж вітчизняному агробізнесу, а саме: держава не планує розвивати

⁴⁰⁰ Про схвалення Водної стратегії України на період до 2050 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2022 р. № 1134-р. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 265.

зрошення. При чому не лише за рахунок існуючих доступних водних ресурсів, але й за рахунок нетрадиційних джерел. Опираючись на іноземний досвід, така позиція держави є небезпечною, оскільки іригація відноситься до тих проєктів, що можуть бути реалізовані лише на рівні держави або за її керівництвом. Відсутність політичної волі до розвитку зрошення викликає серйозні занепокоєння щодо подальшого розвитку сільського господарства, а з ним – і продовольчої безпеки країни.

Об'єктивна проблема нестачі придатної для зрошення води на тлі стрімкого зростання таких потреб щорічно загострюється і в перспективі здатна поставити під загрозу продовольчу безпеку країни. Світовий досвід демонструє апробацію різних підходів до вирішення проблеми достатньої іригації. За основним способом досягнення поставленої мети такі підходи представлені нами у вигляді трьох груп: 1) застосування альтернативних джерел водних ресурсів (використання підземних вод, очищених стічних вод, опрісненої солоної води); 2) застосування альтернативних технологій зрошення (модернізація іригаційних систем; застосування мікрозрошення); 3) використання альтернативних сільськогосподарських культур (добровільний та імперативний перехід). Проаналізувавши іноземний та вітчизняний досвід правового регулювання виділених способів вирішення проблеми нестачі води для зрошення, можна простежити деякі загальні тенденції: а) самоусунення держави від реалізації масштабних іригаційних проєктів, потреба в яких породжена глобальними екологічними викликами; б) повільна екологічна трансформація законодавства, що регулює сільськогосподарське зрошення; в) переважання окремих правових норм та розрізнених правових механізмів, спрямованих на врегулювання альтернативного зрошення, та брак комплексного нормативно-правового забезпечення перебудови системи іригації з урахуванням об'єктивних екологічних проблем⁴⁰¹.

⁴⁰¹ Григор'єва Х. А. Гідромеліоративна реформа в Україні: науково-правовий аналіз. *Juris Europensis Scientia*. 2024. № 2.

ВИСНОВКИ

У результаті комплексного монографічного дослідження шляхів реформування законодавства про продовольчу безпеку в умовах воєнних, євроінтеграційних та екологічних викликів було сформульовано і розвинуто низку авторських положень щодо характеристики поняття та змісту продовольчої безпеки, а також правових механізмів її формування, підтримання та гарантування.

У межах проведеного дослідження було сформовано низку висновків та коло пропозицій стосовно вдосконалення законодавчого забезпечення цих відносин. Їх можна звести до наступного:

1. Протягом останніх кількох років необхідність реформування вітчизняного законодавства про продовольчу безпеку стала абсолютно очевидною з огляду на синергетичну дію цілої сукупності серйозних викликів: а) *воєнних* (руйнування інфраструктури, спад сільськогосподарського виробництва, зменшення площі оброблюваних сільськогосподарських угідь, міграційні процеси, збільшення кількості осіб у числі вразливих категорій населення, кадровий голод у сільському господарстві тощо); б) *інтеграційних* (потреба виконувати зобов'язання щодо адаптації вітчизняного законодавства в умовах нестабільної соціально-економічної ситуації); в) *екологічних* (прогресуючі зміни клімату, процеси опустелювання, потреби в розширенні сільськогосподарських площ під поливом, нестача водних ресурсів, неконтрольоване проникнення ГМО тощо).

2. Глибинними проблемами правового забезпечення продовольчої безпеки в Україні є низький рівень концептуальності законодавства у сфері продовольчої безпеки, а також критично низький рівень розуміння продовольчої безпеки, що спостерігається на нормативному, правозастосовному та доктринальному рівнях. *На нормативному рівні* основними негативними проявами вказаних проблем є: а) застарілість легальної дефініції, її невідповідність реальним відносинам та потребам часу; б) підміна юридичних термінів, що проявляється, здебільшого, в необґрунтованій синонімізації. *На доктринальному рівні* широкий плю-

ралізм наукових визначень продовольчої безпеки було представлено у вигляді трьох основних підходів: економічного, державоцентричного, людиноцентричного. Обґрунтовано необхідність інтеграції цих підходів для комплексного визначення такого багатовимірного поняття як продовольча безпека. *На правозастосовному рівні* було встановлено: а) активізацію вживання судами поняття продовольчої безпеки особливо під час аргументації заходів підтримки сільськогосподарських товаровиробників; б) ігнорування легальної дефініції продовольчої безпеки та сприйняття сільськогосподарського товаровиробника як носія прав та обов'язків щодо формування продовольчої безпеки, незважаючи на відсутність прямих законодавчих підстав для цього.

3. Запропоновано інтегроване визначення продовольчої безпеки, під якою розуміється гарантована державою захищеність інтересів і потреб людини у постійному фізичному та економічному доступі до безпечного продовольства, необхідного для її нормального розвитку та життєдіяльності, що забезпечується загальним економічним розвитком країни, а також цілеспрямованим підтриманням національної індикаторної системи на оптимальному рівні, що не допускає зниження визначених показників за мінімальні допустимі значення.

4. Право продовольчої безпеки не охоплюється повністю традиційним аграрним правом, оскільки деякі відносини продовольчої безпеки не можуть бути ідентифіковані доктриною як сільськогосподарська діяльність. Подальше існування у вигляді міжгалузевого інституту не призведе до нормальної еволюції права продовольчої безпеки, оскільки вітчизняний досвід свідчить про гальмування цього інституту через гострий брак концептуальної єдності та чітко визначених методологічних засад формування. Запропоновано вирішити цю проблему шляхом давно назрілого розширення предмету аграрного права та поглинання ним відносин продовольчої безпеки.

5. Предмет сучасного аграрного права варто розширювати за рахунок нових підходів, зокрема: а) поєднання діяльнісного та продукційного принципів окреслення аграрних правовідносин (коло таких відносин визначається за сільськогосподарською діяльністю та харчовою продукцією); б) використання принципу агропродовольчого

ланцюга не лише для інституційно-функціональних цілей, але й для визначення меж аграрного права; в) поєднання виробничих та споживчих інтересів у формуванні та регулюванні аграрних правовідносин. Застосування указаних орієнтирів дозволить не лише підштовхнути еволюційний розвиток аграрного права – це дозволить адекватно відображати об'єктивні процеси, які відбуваються в праві, допоможе впорядкувати відносини, які матимуть чітку юридичну природу, а значить – єдині концептуальні засади розвитку.

6. Сучасний стан законодавства про продовольчу безпеку характеризується неспеціалізованістю та безсистемністю. Фактично, вплив на продовольчу безпеку відбувається не цілеспрямовано, а лише побічно, і це не сприяє ефективному досягненню та підтриманню продовольчої безпеки. Окреслений сучасний стан законодавства виключає можливість проведення його консолідації чи кодифікації, адже їх передумовою має бути досить високий ступінь розвитку законодавчого забезпечення. Оптимальним кроком для подальшого розвитку законодавства про продовольчу безпеку є розробка і прийняття спеціального Закону України «Про продовольчу безпеку», що стане необхідним еволюційним щаблем, який оминути чи перестрибнути неможливо. При цьому даний Закон не матиме ознак кодифікаційного акту, а встановлюватиме нове спеціалізоване правове регулювання.

7. Щоб бути ефективним, реформування законодавчих засад має розпочинатися із ґрунтового аналізу сучасних методологічних підходів та виявлення оптимальних концептуальних ідей, які максимально враховують проблеми та особливості нашої країни. Важливою методологічною засадою правового регулювання продовольчої безпеки в Україні може стати популярна у світі концепція продовольчого суверенітету, яка опирається на ідеї агроєкології, сімейного фермерства, гарантування права народів на продовольче самовизначення та збереження власної ідентичності. Слід окремо підкреслити, що методологія продовольчого суверенітету не виключає зобов'язання держави гарантувати необхідний встановлений рівень продовольчого забезпечення населення, а значить не підміняє собою механізми досягнення такого необхідного рівня продовольчої безпеки. При цьому ідейна основа

продовольчого суверенітету виходить із необхідності враховувати історичний, культурний, природний контекст продовольчого забезпечення населення, на відміну від засилля уніфікаційних процесів, які активно пропагуються транснаціональним та великим національним аграрним бізнесом.

8. Тенденція до витіснення особистих селянських господарств як некомерційного виду сільськогосподарського виробництва стала досить виразною. З огляду на загострення продовольчих проблем на тлі глибокої економічної та соціальної кризи в Україні існує потреба у перегляді ставлення держави до особистих селянських господарств, функціонування яких є найбільш яскравим вітчизняним виміром продовольчого суверенітету. Аналіз земельно-правової, безпекової та агропротекційної тактик, що реалізуються в Україні протягом останніх двадцяти років, вказує на цілеспрямоване, але поки латентне витіснення некомерційного типу аграрного господарювання. Водночас історико-правова ретроспектива дозволяє стверджувати про помилковість обраного законодавцем шляху: в складних умовах воєнного часу та післявоєнного відновлення часткове продовольче самозабезпечення населення здатне зняти тягар з держави, зменшити негативний вплив інтенсивної сільськогосподарської діяльності на довкілля, покращити якісні показники харчування населення.

9. У результаті проведеного дослідження було встановлено низку закономірностей розвитку продовольчих відносин у країнах, які перебували у стані збройних конфліктів протягом останніх тридцяти років. По-перше, усі аналізовані країни проходили три послідовні фази трансформації стану продовольчої безпеки: фазу передумов, фазу гострого конфлікту, поствоєнну фазу. По-друге, виявлений тісний взаємозв'язок між продовольчою безпекою, екологічними проблемами та напруженням воєнних конфліктів дозволяє спрогнозувати подальше ускладнення екологічних умов ведення сільськогосподарської діяльності в Україні та зростання потреби в системному вирішенні цих проблем за допомогою держави. По-третє, виявлено такі важливі риси продовольчих відносин за умов ведення воєнних дій: а) згортання програм державної підтримки сільського господарства; б) використання

сільського господарства як фактору воєнного впливу («продовольство як зброя», використання сільського господарства як джерела доходу); в) трансформація сільського господарства. За воєнних умов значно зростає актуальність створення таких організаційно-правових умов, за яких населення отримує легальні можливості для самозабезпечення продовольством. Однак це вступає в конфлікт із обраним вектором розвитку вітчизняного земельного законодавства, який особливо яскраво окреслюється протягом останніх п'яти років (йдеться про майновий характер землі, пріоритет її комерційного значення, спірні умови введення сільськогосподарської землі до ринкового обороту тощо). По-четверте, 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. У зв'язку з цим надання системної виваженої державної підтримки вітчизняному аграрному бізнесу є питанням національної безпеки.

10. Проведена в Україні реформа правового забезпечення державного резерву вказує на деякі проблеми у частині формування продовольчих запасів. По-перше, як попереднє, так і нове законодавство про державні резерви не містить визначення та окремого нормативного забезпечення продовольчих запасів. По-друге, жодна з проаналізованих інституційних, системних, суб'єктних, об'єктних, організаційних новел Закону України «Про державні резерви» (2023) не передбачає спеціальних норм, спрямованих на особливе регулювання продовольчої безпеки. Фактично, проведене реформування законодавчих засад створення та управління державними резервами мало загальний характер, і тому не містить спеціальних норм щодо накопичення продовольчих запасів. Запропоновано внести до Закону деякі спеціальні застереження, обумовлені специфікою продовольчої безпеки (зокрема, заборону зберігати продовольчі резерви за межами території України).

11. Законодавство про державне регулювання цін на продовольчу продукцію пройшло кілька послідовних етапів еволюції: 1) етап становлення (1990–1996); 2) етап мінімального втручання (1996–2003); 3) етап обмеженого втручання (2003–2007); 4) етап розширеного втру-

чання (2008–2017); 5) етап нульового втручання (2017–2020); 6) етап вимушеного втручання в умовах пандемії (2020–2022); 7) етап вимушеного втручання в умовах війни (2022 – до сьогодні). На основі здійсненої етапізації законодавства виявлено три основні тенденції подальшого розвитку нормативно-правового регулювання цін на продовольство: а) консервативність законодавчих положень щодо соціальних гарантій у сфері ціноутворення; б) відмова від державного регулювання цін на продовольство; в) централізація державного впливу на продовольчі ціни.

12. Проведено періодизацію еволюційного становлення законодавства України про ГМО із визначенням п'яти послідовних етапів: зародження (1991–2006); становлення (2007–2014); дерегуляції (2014–2017); побічного впливу (2018–2023); переходу (2023–2026). Обґрунтовано думку про те, що провал правової моделі регулювання ГМО в Україні пов'язаний не стільки з недостатністю чи недосконалістю законодавства, скільки зі слабкістю системи контролю за виконанням нормативних приписів. Екстраполюючи цей висновок про характерну особливість вітчизняного правового досвіду на перспективи дії з 2026 року нового Закону України «Про державне регулювання генетично-інженерної діяльності та державний контроль за розміщенням на ринку генетично модифікованих організмів і продукції», слід зазначити, що нових глибоко опрацьованих дієвих механізмів контролю він на даний момент не передбачає. Це дає підстави прогнозувати високий ризик того, що він повторить долю попередника, а проблеми залишаться невирішеними. У зв'язку з цим перехідний етап (2023–2026 роки) має бути використаний, зокрема, для того, щоб розробити додаткові механізми гарантування безпечності продовольства в частині використання ГМО.

13. Здійснений науково-правовий аналіз дозволив виділити та охарактеризувати майновий, суб'єктний та адміністративний блоки відносин, що формують основний рушійний механізм гідромеліоративної реформи в Україні. У результаті проведених заходів держава намагається виокремити систему гідромеліорації земель в окрему сферу публічного управління; децентралізувати відносини шляхом

передачі меліоративних мереж у власність організацій водокористувачів; перекласти відповідальність за подальший розвиток зрошувальних та осушувальних систем на землевласників та землекористувачів; створити сприятливі правові умови для безпечного інвестування в гідромеліорацію. У стратегічному розрізі запланована та започаткована гідромеліоративна реформа в Україні є надзвичайно важливим фундаментом перспективної продовольчої безпеки держави. Вона спрямована на зміцнення агробізнесу, його автономізацію та інтенсифікацію в умовах довгострокових екологічних викликів.

14. Об'єктивна проблема нестачі придатної для зрошення води на тлі стрімкого зростання таких потреб щорічно загострюється і в перспективі здатна поставити під загрозу продовольчу безпеку країни. Світовий досвід демонструє апробацію різних підходів до вирішення проблеми достатньої іригації. За основним способом досягнення поставленої мети такі підходи представлені у вигляді трьох груп: 1) застосування альтернативних джерел водних ресурсів (використання підземних вод, очищених стічних вод, опрісненої солоної води); 2) застосування альтернативних технологій зрошення (модернізація іригаційних систем; застосування мікрозрошення); 3) використання альтернативних сільськогосподарських культур (добровільний та імперативний перехід). Проаналізувавши іноземний та вітчизняний досвід правового регулювання виділених способів вирішення проблеми нестачі води для зрошення, можна простежити деякі загальні тенденції вітчизняного законодавства у цій сфері: а) самоусунення держави від реалізації масштабних іригаційних проєктів, потреба в яких породжена глобальними екологічними викликами; б) повільна екологічна трансформація законодавства, що регулює сільськогосподарське зрошення; в) переважання окремих правових норм та розрізнених правових механізмів, спрямованих на врегулювання альтернативного зрошення, та брак комплексного нормативно-правового забезпечення перебудови системи іригації з урахуванням об'єктивних екологічних проблем.

15. Удосконалення законодавства про продовольчу безпеку в сучасних умовах може відбуватися трьома шляхами: 1) «ситуативний»

шлях, який полягає в збереженні нинішнього несистемного підходу до формування нормативно-правового забезпечення продовольчої безпеки та активному застосуванні методології «ручного режиму»; 2) «*монозаконний*» шлях, який заключається в розробці спеціального Закону України «Про продовольчу безпеку», масштабних змінах до чинного законодавства, розробці системи необхідних підзаконних актів; 3) «*конструктивний*» шлях, який полягає в комбінуванні обох попередніх підходів, а саме: в паралельному започаткуванні роботи над розробкою спеціального законодавства та одночасному внесенні точкових оперативних змін до чинних нормативно-правових актів, потреба в яких є нагальною та не може відкладатися до завершення масштабної роботи по створенню нової нормативно-правової основи. На нашу думку, в умовах різкого падіння рівня продовольчої безпеки населення в Україні найбільш оптимальним наразі є третій «конструктивний» шлях удосконалення законодавства, який дозволяє паралельно виконувати важливі стратегічні і тактичні завдання, враховуючи воєнні, євроінтеграційні та екологічні виклики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Anderson M. D. Beyond *food* security to realizing *food* rights in the US. *Journal of Rural Studies*. 2013. Vol. 29. P. 113–122.
2. Arias M. A., Ibáñez A. M., Zambrano A. Agricultural Production amid Conflict: Separating the Effects of Conflict into Shocks and Uncertainty. HiCN Working Paper 245, 2017.
3. Baldin S. The circulation of the idea of food sovereignty. And its implementation in Ecuador. *Revista general de derecho publico comparado*. 2020. Vol. 28.
4. Barnard C., O'Connor N. Runners and riders: The horsemeat scandal, EU law and multi-level enforcement. *The Cambridge law journal*. 2017. Vol. 76 (1). P. 116–144.
5. BBC News Online. Casualties mount in Horn. 15 May 2005. URL: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/747903.stm>. (дата звернення: 01.12.2022 року).
6. Ben Hassen T., El Bilali H. Impacts of the Russia-Ukraine War on Global Food Security: Towards More Sustainable and Resilient Food Systems? *Foods*. 2022. Vol. 11 (15). P. 2301.
7. Bentley A. R., Donovan J., Sonder K. *et al.* Near- to long-term measures to stabilize global wheat supplies and food security. *Nature Food*. 2022. Vol. 3. P. 483–486.
8. Berbel J., Expósito A., Gutiérrez-Martín C., Mateos L. Effects of the irrigation modernization in Spain 2002–2015. *Water Resources Management*. 2019. Vol. 33. P. 1835–1849.
9. Bernstein H. Food sovereignty via the ‘peasant way’: A sceptical view. *The Journal of Peasant Studies*. 2014. Vol. 41 (6). P. 1031–1063.
10. Bhatnagar S. Micro Irrigation in India: Present Scenario, Types, Government Initiatives & Challenges. 2021. URL: <https://krishijagran.com/agripedia/micro-irrigation-in-india-present-scenario-types-government-initiatives-challenges/> (дата звернення: 01.05.2024 року).
11. Boyer J. Food security, food sovereignty, and local challenges for transnational agrarian movements: the Honduras case. *Journal of Peasant Studies*. 2010. Vol. 37 (2). P. 319–351.

12. Buyukcangaz H., Demirtas C., Yazgan S., Korukcu A. Efficient water use in agriculture in Turkey: The need for pressurized irrigation systems. *Water International*. 2007. Vol. 32 (S1). P. 776–785.
13. Cerema 2020 Réutilisation des Eaux Usées Traitées – Le Panorama Français. Edited by Cerema (France), Bron, France, p. 46.
14. Chen J., Kibriya S., Bessler D., Price E. The relationship between conflict events and commodity prices in Sudan. *Journal of Policy Modeling*. 2018. Vol. 40 (4). P. 663–684.
15. Cicchiello G. The European Agri-Food Legislation and Trade Agreements in the Context of the covid-19 Crisis: Reshaped Priorities into a New Scenario under a Complex Legal Framework. *European Journal of Comparative Law and Governance*. 2022. Vol. 9 (4). P. 1–24.
16. Closas A. Norias, boreholes and the role of the state during the groundwater ‘silent revolution’ in La Mancha, Spain. *Hydrogeology journal*. 2014. Vol. 22 (5). P. 1179.
17. Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CEL_EX%3A31991L0271&qid=1716985918164 (дата звернення: 01.05.2024 року).
18. De Waal. Mass Starvation: the History and Future of Famine. John Wiley, Hoboken, 2017.
19. Declaration of Nyéléni. Nyéléni village, Sélingué, Mali, 27th of February 2007. URL: <https://nyeleni.org/IMG/pdf/DeclNyeleni-en.pdf> (дата звернення: 10.01.2024 року).
20. Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0060&qid=1716985853369> (дата звернення: 01.05.2024 року).
21. Eklund L., Degerald M., Brandt M., Prishchepov A. V., Pilesjö P. How conflict affects land use: agricultural activity in areas seized by the Islamic State. *Environmental Research Letters*. 2017. Vol. 12 (5). P. 1–10.

22. Ericksen P. J. Conceptualizing food systems for global environmental change research. *Global Environmental Change*. 2008. Vol. 18. P. 234–245.
23. Garrido A., Martínez-Santos P., Llamas M. R. Groundwater irrigation and its implications for water policy in semiarid countries: the Spanish experience. *Hydrogeology journal*. 2006. Vol. 14. P. 340–349.
24. Ghassemi F., Jakeman A. J., Nix H. A. Salinization of Land and Water Resources. CAB International, 1995. 526 p.
25. Giustozzi A. The Taliban at War 2001–2018. London: Hurst, 2019.
26. Godek W. Challenges for food sovereignty policy making: the case of Nicaragua's Law 693. *Third World Quarterly*. 2015. Vol. 36 (3). P. 526–543.
27. Gruszczynski L. Judicial Review of Science-Based Measures Under WTO Law. In: Abazi V., Adriaensen J., Christiansen T. (eds) The Contestation of Expertise in the European Union. European Administrative Governance. Palgrave Macmillan, Cham., 2021. P. 173–199.
28. Han S., Tian F., Gao L. Current status and recent trend of irrigation water use in China. *Irrigation and Drainage*. 2020. Vol. 69. P. 25–35.
29. Hillel D. Out of the Earth: Civilization and the Life of the Soil. University of California Press, 1992. 352 p.
30. Ide Tobias. Climate war in the Middle East? Drought, the Syrian civil war and the state of climate-conflict research. *Current Climate Change Reports*. 2018. Vol. 4 (4). P. 347–354.
31. International Crisis Group. Islamic Terrorism in the Sahel: Fact of Fiction? *Africa Report*. № 92. Dakar, Brussels, 2005.
32. Ireland allocates 450,000 euros to support potato growing in Ukraine. URL: <https://www.ukrainians.ie/uk/events/irlandiia-vydiliaie-450-000-ievro-na-pidtrymku-kartopliarstva-v-ukraini-2/> (дата звернення: 10.01. 2024 року).
33. Joshi S. K., Gupta S., Sinha R., Densmore A. L., Rai S. P., Shekhar S., Mason P. J., van Dijk W. M. Strongly heterogeneous patterns of groundwater depletion in Northwestern India. *Journal of Hydrology*. 2021. Vol. 598.

34. Kemmerling B., Schetter C., Wirkus L. The logics of war and food (in)security. *Global Food Security*. 2022. Vol. 33.
35. Kibaroglu A. The role of irrigation associations and privatization policies in irrigation management in Turkey. *Water International*. 2020. Vol. 45 (2). P. 83–90.
36. Kodešová R., Švecová H., Klement A., Fér M., Nikodem A., Fedorova G., Rieznyk O., Kočárek M., Sadchenko A., Chroňáková A., Grabic R. Contamination of water, soil, and plants by micropollutants from reclaimed wastewater and sludge from a wastewater treatment plant. *Science of the Total Environment*. 2024. Vol. 907.
37. Lin T. K., Kafri R., Hammoudeh W. *et al.* Pathways to food insecurity in the context of conflict: the case of the occupied Palestinian territory. *Conflict and Health*. 2022. Vol. 16. Issue 38.
38. Linke A. M., Ruether B. Weather, wheat, and war: Security implications of climate variability for conflict in Syria. *Journal of Peace Research*. 2021. Vol. 58 (1). P. 114–131.
39. Linnekin BJ, Leib EB. Food and law. Routledge International Handbook of Food Studies, 2013. P. 238–249.
40. Linnekin B. J., Leib E. M. B. Food Law & Policy: the fertile field's origins and first decade. *Wisconsin Law Review*. 2014. Issue 3. P. 559–615.
41. Low M. C. Desert dreams of drinking the sea, consumed by the Cold War: Transnational flows of desalination and energy from the Pacific to the Persian Gulf. *Environment and History*. 2020. Vol. 26 (2). P. 145–174.
42. Lydgate E., Anthony C. Brexit, food law and the UK's search for a post-EU identity. University of Sussex, 2022.
43. Lyson T. A. Civic agriculture: Reconnecting farm, food, and community. Paris: UPNE, 2012; Pimbert M. P. Towards food sovereignty. London: IIED, 2009.
44. M. Van Leeuwen, G. Van Der Haar. Theorizing the land-violent conflict nexus. *World Development*. 2016. Vol. 78. P. 94–104.
45. Maden M. A Comparative Examination of Some Basic Concepts and General Structure of Food Criminal Law. *Journal of Penal Law and*

- Criminology-Ceza Hukuku Ve Kriminoloji Dergisi*. 2019. Vol. 7. Issue 1. P. 67–102.
46. Magri G. Complexity and multidisciplinary of food law. A dialogue with the work of Andreas Meisterernst. *Revista General De Derecho Publico Comparado*. 2021. Issue 30.
 47. Matar L. The Resilience of Syrian Agriculture. *Journal of Labor and Society*. 2022. Vol. 25. Issue 2. P. 175–197.
 48. Mclennan C., Rudi G., Altchenko Y., Ait-Mouheb N. Will the European Regulation for water reuse for agricultural irrigation foster this practice in the European Union? *Water Reuse*. 2024.
 49. Miewald Ch., Ostry A., Hodgson S. Food safety at the small scale: The case of meat inspection regulations in British Columbia's rural and remote communities. *Journal of Rural Studies*. 2013. Вип. 32. P. 93–102.
 50. Millstone E., Lang T., Marsden T. Brexit and chlorinated chicken: a microcosm of wider food problems. *The Political Quarterly*. 2019. Vol. 90.
 51. MIMAM (2000) Libro Blanco del Agua en España (White Book of Water in Spain). Secretar'ia de Estado de Aguas y Costas, Madrid, Spain.
 52. Ministère de la Transition Ecologique et de la cohésion des territoires 2023 'Action Plan for Resilient and Concerted Water Management'. URL: <https://www.ecologie.gouv.fr/plan-action-gestion-resiliente-et-concertee-eau> (дата звернення: 01.05.2024 року).
 53. Morales A. Growing food and justice: Dismantling racism through sustainable food systems. In A. H. Alkon & J. Agyeman (Eds.), *Cultivating food justice: race, class, and sustainability*. Cambridge, MA: MIT Press, 2011. P. 149–176.
 54. Mugdal S., Van Long L., Saïdi N., Haines R., McNeil D., Jeffrey P., Smith H., Knox J. Optimising Water Reuse in the EU – Final Report Prepared for the European Commission (DG ENV), Part I. BIO by DELOITTE in collaboration with ICF and Cranfield University. 2015. URL: https://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/pdf/BIO_IA%20on%20water%20reuse_Final%20Part%20I.pdf (дата звернення: 01.05.2024 року).

55. Naylor L. Food sovereignty in place: Cuba and Spain. *Agriculture and Human Values*. 2019. Vol. 36 (4). P. 705–717.
56. Nnamdi O. Madichie, Fred A. Yamoah. Revisiting the European Horsemeat Scandal: The Role of Power Asymmetry in the Food Supply Chain Crisis. *Thunderbird International Business Review*. 2017. Vol. 59 (6). P. 663–675.
57. Noll S., Murdock E. G. Whose Justice is it Anyway? Mitigating the Tensions Between Food Security and Food Sovereignty. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*. 2020. Vol. 33. P. 1–14.
58. Oberschall A., Seidman M. Food coercion in revolution and civil war: who wins and how they do it. *Comparative Studies in Society and History*. 2005. Vol. 47 (2). P. 372–402.
59. Poblador N., SanchiS-Ibor C., Kuper M. The Landing of Parachuted Technology: Appropriation of Centralised Drip Irrigation Systems by Irrigation Communities in the Region of Valencia (Spain). *Water Alternatives-An Interdisciplinary Journal on Water Politics and Development*. 2021. Vol. 14. Issue 1. P. 228–247.
60. Pollans M. J. Eaters, powerless by design. *Michigan Law Review*. 2022. Vol. 120. Issue 4.
61. Purnhagen K. EU Food Law: A Very Short Introduction. In: Dries L., Heijman W., Jongeneel R., Purnhagen K., Wesseler J. (eds) EU Bioeconomy Economics and Policies: Volume II. Palgrave Advances in Bioeconomy: Economics and Policies. Palgrave Macmillan, Cham, 2019. https://doi.org/10.1007/978-3-030-28642-2_2
62. Purnhagen K. P., Molitorisová A. Public and Private Enforcement in European Union Food Law. *European Journal of Risk Regulation*. 2022. Vol. 13. P. 464–476.
63. QK L., Tang J., Wang T., Wu D., Busso C. et al. Impacts of sewage irrigation on soil properties of a farmland in China: A review. *Phyton-International Journal of Experimental Botany*. 2018. Vol. 87 (all). P. 40–50.
64. Regulation (EC) № 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety

- Authority and laying down procedures in matters of food safety. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32002R0178&qid=1717490092594> (дата звернення: 01.05.2024 року).
65. Regulation (EU) 2020/741 of the European Parliament and of the Council of 25 May 2020 on minimum requirements for water reuse. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020R0741&qid=1716934598205> (дата звернення: 01.05.2024 року).
66. Rinella A., Okoronko H. Food sovereignty: processes of democratisation of the food systems and the right to food. *Revista general de derecho publico comparado*. 2015. Vol. 17.
67. Rosencranz A., Puthucherril T. G., Tripathi S., Gupta S. Groundwater management in India's Punjab and Haryana: a case of too little and too late? *Journal of Energy & Natural Resources Law*. 2022. Vol. 40 (2). P. 225–250.
68. Ruan Z., Mi SM, Yin YL. Protein security and food security in China. *Frontiers of Agricultural Science and Engineering*. 2015. Vol. 2 (2). P. 144–151.
69. Schanbacher W. D. The politics of food: The global conflict between food security and food sovereignty. Santa Barbara: ABC-CLIO, 2010.
70. Seunghye Wang. Korean food law administration and governance in food certification system. The functional field of food law. Reconciling the market and human rights. European Institute for Food Law series. 2019. Vol. 11. P. 441–453.
71. Silvee S. S., Wu X. International Food Law: Historical Development and Need of Comprehensive Law. *Asian journal of WTO & international health law and policy*. 2021. Vol. 16. Issue 2. P. 421–461.
72. Slater Y., Finkelshtain I., Reznik A., Kan I. Large-scale desalination and the external impact on irrigation-water salinity: Economic analysis for the case of Israel. *Water Resources Research*. 2020. Vol. 56 (9).
73. Smith J., Jehlička P. Quiet sustainability: Fertile lessons from Europe's productive gardeners. *Journal of Rural Studies*. 2013. Vol. 32. P. 148–157.

74. Soetoto E O H. The impact of Indonesia's food law reform on the concept of food sovereignty in Indonesia. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, Volume 131, International Conference on Green Agro-industry and Bioeconomy (ICGAB 2017) 24–25 October 2017, Batu City, East Java, Indonesia. 2018.
75. Sowers J. The Saudi Coalition's Food War on Yemen. *Middle East Report*. Winter, 2018; Mundy M. The strategies of the coalition in the Yemen war. *World Peace Foundation*. 2018. URL: <https://sites.tufts.edu/wpf/files/2018/10/Strategies-of-Coalition-in-Yemen-War-Final-20-181005-1.pdf> (дата звернення: 01.12.2022 року).
76. Srikanth G.R., Yadav S., Pavan Kumar K.I. The Intersection of Food Laws and Legal Metrology Laws in India: A Framework for Analysis. *MAPAN*. 2024. <https://doi.org/10.1007/s12647-023-00731-0>
77. Suman A. B., Toscano A. Public acceptance of water reuse for agriculture in the wake of the new EU regulation: Early reflections. *Journal for European Environmental & Planning Law*. 2021. Vol. 18 (3). P. 225–255.
78. Takouleu J. M. Egypt: \$11.6 Million to Modernise Several Irrigation Systems in the North. 2020. URL: <https://www.afrik21.africa/en/egypt-11-6-million-to-modernise-several-irrigation-systems-in-the-north/> (дата звернення: 01.05.2024 року).
79. Tal A. Rethinking the sustainability of Israel's irrigation practices in the Drylands. *Water research*. 2016. Vol. 90. P. 387–394.
80. The Detroit Black Community Food Security Network. About us. URL: <https://www.dbcfsn.org/about-us> (дата звернення: 10.01.2024 року).
81. The International Peasants' Voice. URL: <https://viacampesina.org/en/international-peasants-voice/> (дата звернення: 10.01.2024 року).
82. The war in Ukraine is exposing gaps in the world's food-systems research. *Nature*. 2022. Vol. 604. P. 217–218.
83. Topcu S., Kibaroglu A., Kadirbeyoglu Z. Turkey. In: Molle, F., Sanchis-Ibor, C., Avellà-Reus, L. (eds) *Irrigation in the Mediterranean. Global Issues in Water Policy*, 2019. Vol. 22. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-03698-0_7

84. Trade Reforms and Food Security : Conceptualizing the Linkages / Commodity Policy and Projections Service, Commodities and Trade Division Food and Agriculture organization of the United Nations. Rome: 2003. 315 p.
85. United Nations System High Level Task Force on Global Food Security. Food and Nutrition Security: Comprehensive Framework for Action. Summary of the Updated Comprehensive Framework for Action (UCFA); United Nations System High Level Task Force on Global Food Security: Rome, Italy, 2011.
86. Urazbaeva A., Szajkowska A., Wernaart B., Franssens N. T., Vaskoska R. S. “Introduction”, in *The Functional Field of Law: Reconciling the Market and Human Rights*, eds A. Urazbaeva, A. Szajkowska, B. Wernaart, N. T. Franssens, R. S. Vaskoska. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2019. P. 17–23.
87. Van der Meulen, Bernd M.J. The Functional Field of Food Law. The Emergence of a Functional Discipline in the Legal Sciences (February 22, 2018). *European Institute for Food Law Working Paper*. 2018. № 02. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3128103>
88. Van der Velde M, van der Meulen B. EU food hygiene law and implications for food factory design. *Hygienic Design of Food Factories*. 2011. Issue 216. P. 37–54.
89. Velicu I., OGREZEANU A. Quiet no more: The emergence of *food justice* and *sovereignty* in Romania. *Journal of Rural Studies*. 2022. Vol. 89. P. 122–129.
90. Wagner M. Law talk v. Science talk: the languages of law and science in WTO proceedings. *Fordham International Law Journal*. 2011. Vol. 35. Issue 151. P. 151–200.
91. Werkheiser I., Noll S. From food justice to a tool of the Status quo: Three sub-movements within local food. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*. 2014. Vol. 27. P. 201–210.
92. White P. War and Food Security in Eritrea and Ethiopia, 1998–2000. *Disasters. Special Issue: Food security in complex emergencies*. 2005. Vol. 29. Issues 1. P. 92–113.
93. Wirkus L., Piereder J. Early warning systems for drought and violent conflict – toward potential cross-pollination / E. Mapedza, D. Tsegai,

- M. Bruntrup, R. Mcleman (Eds.), Drought Challenges: Policy Options for Developing Countries. Current Directions in Water Scarcity Research. Vol. 2. Amsterdam: Elsevier, 2019. P. 165–181.
94. World's biggest drip irrigation project in India. URL: <https://www.futurereframing.com/smart-farming/worlds-biggest-drip-irrigation-project-in-india/> (дата звернення: 01.05.2024 року).
95. Yeni O., Gök Z. Y., Teoman Ö. Harran Bölgesi Pamuk Üretiminde Tarımsal Sulama Sistemlerinin Dönüşümü: Ajan Temelli Bir Modelden Çıkarımlar. *Sosyoekonomi*. 2020. Vol. 28 (45). P. 265–279.
96. Yu JL, Ling LZ. The Evolution on the Basis of Chinese Food Safety Law-From Traditional Culture to Modern Technology. Proceedings of the 7th Euro-Asia Conference on Environment and Csr: Tourism, Mice, Hospitality Management and Education Session. PT I. 2012. P. 35–39.
97. Zhang L. Engineering Compulsory Food Safety Liability Insurance in China: A Joint Perspective of Public and Private International Law. *Journal of East Asia and International Law*. 2016. Vol. 9. P. 341–342.
98. Актуальні проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки України: монографія / за ред. В. Ю. Уркевича, М. В. Шульги; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». Харків: ФОП Шевченко С. О., 2013. 326 с.
99. Анісімова Г. В. Меліоративна реформа: еколого-правові аспекти законодавчого забезпечення. *Пріоритетні напрями розвитку аграрного, земельного та екологічного права в сучасних умовах: матеріали круг. столу* (м. Харків, 22 лютого 2024 року) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків: Право, 2024. С. 10–14.
100. Аудит “Держрезерву” підтвердив тотальне розкрадання запасів і мільйонні збитки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/audit-derzh-rezervu-pidtverdiv-totalne-rozkradannya-zapasiv-i-miljonni-zbitki> (дата звернення: 01.04.2024 року).
101. Багай Н. О. Теоретико-методологічні засади розвитку аграрного законодавства України в умовах євроінтеграції: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2021. 46 с.
102. Барчук І. В. Особливості правового регулювання державної реєстрації й контролю за використанням генетично модифікованих

- організмів в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 35. Ч. I. Т. 2. С. 73–76.
103. Батигіна О. М. Продовольча безпека: історія розвитку та сучасний стан правового регулювання / Аграрне та земельне право України: сучасна парадигма і перспективи розвитку: кол. монографія / за ред. д. ю. н., проф. А. П. Гетьмана та д. ю. н., проф. Т. В. Курман. Харків: Юрайт, 2022. С. 154–179.
104. Беженар Г. М. Правове регулювання використання земель сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2007. 20 с.
105. Берлач А. І. Правове забезпечення земельної та аграрної реформ в Україні. *Право України*. 1998. № 11. С. 125–128.
106. Бокій О. В. Проблеми державного регулювання та захисту продовольчого ринку в кризових умовах. *Продовольчі ресурси*. 2023. № 20. Т. 11. С. 174–184.
107. Бондар О. Г. Контрольно-наглядова діяльність у сільському господарстві України: аграрно-правовий аспект: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06; 12.00.07. Київ, 2015. 504 с.
108. Бондар О. Г. Проблеми здійснення державного контролю за обігом генетично модифікованих організмів та продукції, що отримана з використанням генетично модифікованих організмів в Україні. *Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин*: збірник тез Міжнарод. наук.-практ. конф. (Хмельницький, 17–18 травня 2013 року). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2013. С. 12–14.
109. Бородіна О. М., Прокопа І. В., Киристюк С. В. Комерціалізація особистих селянських господарств як напрям підвищення доходів сільських жителів. *Економіка і прогнозування*. 2012. № 3. С. 79–91.
110. Бугера С. І. Аграрно-правове забезпечення якості сільськогосподарської продукції в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2013. 32 с.

111. В Україні розпочато державну реєстрацію речових прав на меліоративні мережі та їх частини. URL: https://darg.gov.ua/_v_ukrajini_rozpochato_0_0_0_13630_1.html (дата звернення: 01.05.2024 року).
112. Вараксіна О. В. Формування організаційно-економічного механізму продовольчої безпеки України: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.03. Полтава, 2016. 20 с.
113. Власенко Ю. Л. Правове регулювання поведження з генетично модифікованими організмами в Україні. *Актуальні проблеми держави та права*. 2014. Вип. 71. С. 261–267.
114. Волченко Н. В. Продовольча безпека: теоретичні аспекти та реалії сьогодення. *Система національного менеджменту в контексті інтеграційного виміру*: монографія. Суми: ПП Вінниченко М. Д., ФОП Литовченко Є. Б., 2014. С. 38–57.
115. Воржевітіна Г. І. Правове регулювання рівня продовольчого забезпечення населення України. *БІЗНЕСІНФОРМ*. 2021. № 1. С. 171–176.
116. Воронова Ю. Є. Удосконалення державного регулювання продовольчої безпеки. *Теорія та практика державного управління*. 2009. Вип. 1 (24).
117. Гафурова О. В. Правове регулювання послуг у сфері сільського зеленого туризму (на прикладі особистих селянських господарств). *Право. Людина. Довкілля*. 2019. № 10 (4). С. 20–28.
118. Гафурова О. В. Правові проблеми соціального розвитку села: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2015. 36 с.
119. Гафурова О. В. Проблеми правового регулювання діяльності особистих селянських господарств. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 3. С. 280 – 284.
120. Геворкян А., Муковоз В., Заїка Ю., Заславський О., Гавриленко О., Хоміцька О., Гвоздюк Ю., Станіславів С., Гринь С., Цвіліховський В., Сонько Н., Смольянінов Ю., Пархоменко В., Цірень Н., Стринад Л., Дюкарева Ю., Єрмоленко Т., Ващенко В., Голінка І., Носов М., Солодкий С., Колядюк М., Нілов О., Білоконь Ю., Стариш Є., Сторож О., Шевчук Л., Вовк Ю., Грицун В., Торчилевський Д., Протасов О., Коренда В., Сірко З., Цапко О., Виш-

- няков І., Охріменко С., Чечель О. Структура державного матеріального резерву України та регулювання відносин щодо його формування. *Грааль науки*. 2021. Вип. (9). С. 100–113.
121. Гетьман Є. А. Кодифікація законодавства України: поняття, особливості, види: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2010. 20 с.
122. Господарський кодекс України від 16.01.2003 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.
123. Гребенюк М. В. До питання створення Концепції продовольчої безпеки України. *Правничий вісник університету «Крок»*. 2010. Вип. 5. Т. 1. С. 78–84.
124. Гребенюк М. Правовий аспект співвідношення понять «продовольча незалежність» та «продовольча безпека». *Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 5. С. 35–38.
125. Гребенюк М. Проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки в окремих зарубіжних державах. *Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 10. С. 52–55.
126. Григор'єва Х. А. Гідромеліоративна реформа в Україні: науково-правовий аналіз. *Juris Europensis Scientia*. 2024. № 2.
127. Григор'єва Х. А. Державна підтримка сільського господарства України: проблеми правового забезпечення: монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 596 с.
128. Григор'єва Х. А. Державне регулювання цін на продовольство: еволюція законодавства, тенденції та проблеми. *Юридичний вісник*. 2024. Вип. 2. С. 20–30.
129. Григор'єва Х. А. Законодавство про продовольчу безпеку: створити нове чи систематизувати існуюче? *Прикарпатський юридичний вісник*. 2024. № 1. С. 62–70.
130. Григор'єва Х. А. Законодавча реформа державного резерву: чи є місце для продовольчої безпеки? *Приватне та публічне право*. 2024. № 1. С. 54–61.
131. Григор'єва Х. А. Концептуальні засади правового регулювання державної підтримки сільського господарства в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук 12.00.06. Одеса, 2020. 40 с.

132. Григор'єва Х. А. Особисті селянські господарства в контексті продовольчої безпеки: аналіз законодавчих тенденцій. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2023. № 66. С. 99–105.
133. Григор'єва Х. А. Продовольча безпека vs. Аграрний протекціонізм (правові орієнтири на прикладі експорту соняшникової олії). *Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 21 травня 2021 року)*. Одеса: Гельветика, 2021. С. 547–550.
134. 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 Міжн. наук.-практ. онлайн/офлайн конф. (м. Київ, 16 вересня 2022 р.)*. Київ: ФОП Ямчинський О.В., 2022. С. 107–109.
135. Григор'єва Х. А. Продовольчий суверенітет як політико-правова концепція: перспективи втілення в аграрному законодавстві України. *Juris Europensis Scientia*. 2023. № 6. С. 69–74.
136. Григор'єва Х. А. Співвідношення правових категорій державної підтримки сільського господарства та державної аграрної політики. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 7. С. 64–68.
137. Григор'єва Х. А. Щодо розмежування правового забезпечення продовольчої безпеки та державної підтримки сільського господарства. *Особливості правового регулювання екологічних, земельних, аграрних, природоресурсних відносин в умовах глобалізації: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Івано-Франківськ, 20–22 верес. 2019 року)*. Івано-Франківськ, 2019. С. 162–165.
138. Григор'єва Х. А. Юридичне поняття продовольчої безпеки: підходи, міфи та проблеми. *Юридичний вісник*. 2024. № 1. С. 56–68.
139. Губені Ю. Е., Коверко Ю. А., Оліщук П. О. Розвиток особистих селянських господарств в умовах інституціональних змін. *Економіка України*. 2017. № 3 (664). С. 59–67.
140. Гулак О. В., Піддубний О. Ю., Ладиченко В. В. Карантин тварин в контексті продовольчої безпеки: правовий аспект. *Наукові записки. Серія: Право*. 2023. Вип. 14. С. 50–54.

141. Дейнега М. А. Правове регулювання меліорації земель сільсько-господарського призначення в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2011. 19 с.
142. Державна антикорупційна програма. URL: <https://dap.nazk.gov.ua/cardproblem/53/> (дата звернення: 10.01.2024 року).
143. Деякі питання продовольчої безпеки: постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 року. *Урядовий кур'єр*. 2007. № 233.
144. Деякі питання розподілу окремих повноважень центральних органів виконавчої влади у сфері меліорації земель: постанова Кабінету Міністрів України від 24 травня 2021 року № 539. *Урядовий кур'єр*. 2021. № 102.
145. Джумагельдієва Г. Д., Кожух М. С. Господарсько-правовий механізм продовольчого забезпечення: правова сутність та структура. *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. Вип. 1 (26). С. 83–89.
146. Дишлюк В. Є. Еволюція сірих лісових ґрунтів у післяригаційний період. *Збалансоване природокористування*. 2017. № 2. С. 72–78.
147. Дідковська Л. І. Нормативно-правові засади та державна підтримка розвитку зрошуваного землеробства. *Агросвіт*. 2022. № 9–10. С. 44 – 50.
148. Дмитренко Р. Державне регулювання земельних відносин та водокористування в агробізнесі через створення Державного водного фонду. *Теоретичні та практичні питання аграрної науки*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 18 травня 2022 року). У 2 ч. / за заг. ред. А. С. Кобця. Дніпро, 2022. Ч. 2. С. 102–104.
149. Духневич А. Зобов'язання України щодо продовольчої безпеки відповідно до Угоди СОТ «Про сільське господарство». *Історико-правовий часопис*. 2015. № 2 (6). С. 92–97.
150. Духневич А. В. Організаційно-правове забезпечення реалізації угод Світової організації торгівлі у сільському господарстві України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2017. 38 с.
151. Ерфан В. Й. Продовольча безпека регіону і засоби її досягнення: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.05. Ужгород, 2011. 22 с.
152. Єрмоленко В. М. Аграрні майнові правовідносини приватних сільськогосподарських підприємств в Україні: автореф. дис... д-ра юрид. наук 12.00.06. Харків, 2008. 36 с.

153. Єрмоленко В. М. Актуальні питання систематизації законодавства про продовольчу безпеку. *Сучасні проблеми систематизації екологічного, земельного та аграрного законодавства України*: зб. наук. праць круглого столу (Київ, 18 березня 2011 р.). Київ: ВГЛ “Обрії”, 2011. С. 113–119.
154. Єрмоленко В. М. Джерела аграрного права: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2021. 510 с.
155. Єрмоленко В. М. Походження поняття «селянин» як основоположної категорії аграрного права. *Сучасні науково-практичні проблеми екологічного, земельного та аграрного права*: збірник тез допов. круглого столу (Харків, 6 грудня 2013 року). Харків, 2013. С. 26–30.
156. Єрмоленко В. М. Стан і перспективи наукового, нормативно-правового та освітнього забезпечення продовольчої безпеки в Україні. *Продовольча та екологічна безпека у воєнний і післявоєнний часи: правові виклики для України та світу*: тези доповідей учасників Міжн. наук.-практ. онлайн/офлайн конф. (м. Київ, 16 вересня 2022 р.). Київ: ФОП Ямчинський О.В., 2022. С. 24–29.
157. Жиліна В. О. Сучасні біотехнології та правове регулювання їх використання в умовах глобалізації. *Вісник ОНУ імені І. І. Мечникова. Правознавство*. 2019. Т. 24. Вип. 2 (35). С. 136–144.
158. Збарський В. К., Канінський М. П. Особисті селянські господарства: місце і роль у продовольчому забезпеченні країни. *Агроінком*. 2008. № 1–2. С. 27–32.
159. Звіт про результати аудиту ефективності виконання заходів Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року: рішення Рахункової палати від 08.06.2021 року № 12–3. Київ, 2021. 207 с.
160. Звіт Рахункової палати України за 2011 рік. Київ, 2012. 176 с. URL: http://www.rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/Zvit_2011.pdf (дата звернення: 01.04.2024 року).
161. Земко А. М. До проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки в Україні. *Збірник матеріалів Першого зібрання фахівців*

споріднених кафедр з обговорення актуальних наукових проблем та методики викладання аграрного, земельного, екологічного та природоресурсного права у вищих навчальних закладах України (9–10 вересня 2016 року). Одеса, 2016. С. 114–116.

162. Земко А. М. Продовольча безпека в умовах війни: правовий аспект. *Продовольча та екологічна безпека у воєнний і післявоєнний часи: правові виклики для України та світу: тези доповідей учасників Міжн. наук.-практ. онлайн/офлайн конф. (м. Київ, 16 вересня 2022 р.)*. Київ: ФОП Ямчинський О.В., 2022. С. 112–115.
163. Злий Я. В. Правове регулювання використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2020. 19 с.
164. Іванюта В. Ф., Писаренко В. В., Лютик Т. В. Розвиток особистих селянських господарств в умовах Полтавської області. *Вісник Полтавської державної аграрної академії*. 2004. № 1. С. 45–48.
165. Ініціатива по введенню ліцензування генетично-інженерної діяльності не отримала підтримки. URL: https://jurliga.ligazakon.net/news/92082_ntsativa-po-vvedennyu-ltsenzuvannya-genetichno-nzhener-po-dyalnost-ne-otrimala-pdtrimki (дата звернення: 01.04.2024 року).
166. Ірландія виділяє 450 тисяч євро на розвиток картоплярства в Україні. URL: <https://landlord.ua/news/irlandiia-vydiliaie-450-tysiach-ievro-na-rozvytok-kartopliarstva-v-ukraini/> (дата звернення: 10.01.2024 року).
167. Кальченко С. В. Сучасні перспективи розвитку особистих селянських господарств. *Економіка та управління АПК*. 2015. № 1.
168. 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.
169. Карпінська Н. В. Концептуально-правові засади застосування санітарних та фітосанітарних заходів у сільському господарстві України в контексті вимог СОТ та ЄС: автореф. дис. д-ра юрид. наук 12.00.06. Одеса, 2021. 32 с.

170. Карпінська Н. В. Концептуально-правові засади застосування санітарних та фітосанітарних заходів у сільському господарстві України в контексті вимог СОТ та ЄС: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Одеса, 2021. 492 с.
171. Коваленко Т. Деякі особливості використання земельних ділянок для ведення особистого селянського господарства. *Землевпорядний вісник*. 2014. № 4. С. 32–36.
172. Коваленко Т. О. Поняття, ознаки та критерії продовольчої безпеки за законодавством України та інших держав. *Адміністративне право і процес*. 2018. № 1 (20). С. 30–41.
173. Коваленко Т. О., Черноус С. М. Правові питання зайнятості селян. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2009. № 3 (89). С. 72–79.
174. Кодекс України про надра від 27.07.1994 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 36. Ст. 340.
175. Кожух М. С. Господарсько-правове забезпечення реалізації державної продовольчої політики: монографія. Київ: Юридична думка, 2015. 199 с.
176. Корнієнко Г. С. Правові засади експорту сільськогосподарської продукції як основи продовольчої безпеки в сучасних умовах / Аграрне та земельне право України: сучасна парадигма і перспективи розвитку: кол. монографія / за ред. д. ю. н., проф. А. П. Гетьмана та д. ю. н., проф. Т. В. Курман. Харків: Юрайт, 2022. С. 128–153.
177. Корнієнко Г. С. Теоретико-правові засади становлення та розвитку агробізнесу в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид наук: 12.00.06. Харків, 2021. 41 с.
178. Костяшкін І. О. Правове забезпечення соціальної функції права власності на землю в Україні: монографія. Київ-Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2016. 429 с.
179. Котик Г. В. Поняття та види систематизації законодавства. *Наукові записки Міжнародного гуманітарного університету*. 2020. Вип. 32. С. 14–18.
180. Кузьмічов О. Закон про продовольчу безпеку України як юридична основа публічного адміністрування у сфері забезпечення продовольчої безпеки. *Адміністративне право і процес*. 2023. № 1 (40). С. 21–30.

181. Кулинич П. Ф. Земельна реформа в Україні: правові проблеми: монографія. Київ: Норма права, 2021. 308 с.
182. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія. Київ: Логос, 2011. 688 с.
183. Кулинич П. Ф. Продовольча безпека України та світу в умовах збройних конфліктів: шляхи вдосконалення правового забезпечення. *Продовольча та екологічна безпека у воєнний і післявоєнний часи: правові виклики для України та світу: тези доповідей учасників Міжн. наук.-практ. онлайн/офлайн конф. (м. Київ, 16 вересня 2022 р.)*. Київ: ФОП Ямчинський О. В., 2022. С. 34–36.
184. Курило В. І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 487 с.
185. Курило В., Гаєвиць М. До питання правового регулювання відносин у сфері діяльності особистих селянських господарств в Україні. *Наукові записки Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка. Серія: Право*. 2017. Вип. 1. С. 26–31.
186. Курман Т. В. Агробізнес та продовольча безпека: загрози та проблеми правового забезпечення в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 3. С. 122–126.
187. Курман Т. В. Правове забезпечення продовольчої безпеки в Україні: національний та міжнародний аспект. *Актуальні питання аграрного права України: теорія і практика*: монографія / А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич, В. М. Корнієнко та інші; за ред. д-ра юрид. наук, проф. А. М. Статівки. Харків: Вид-во «ФІНН», 2010. С. 82–101.
188. Курман Т. В. Сталий розвиток сільськогосподарського виробництва: проблеми правового забезпечення: монографія. Харків: Юрайт, 2018. 376 с.
189. Курман Т. В. Теоретико-методологічні засади правового забезпечення сталого розвитку сільськогосподарського виробництва: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2019. 41 с.
190. Курман Т. В. Щодо принципів забезпечення продовольчої безпеки. *Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного*

права: збірник матеріалів круг. столу (Харків, 24 травня 2013 року). Харків, 2013. С. 94–96.

191. Курман Т. В., Туєва О. М. Право продовольчої безпеки: навч. посіб. Харків: Юрайт, 2021. 92 с.
192. 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.
193. Ладиченко В. В. Конституційно-правове забезпечення продовольчої безпеки. *Біоресурси планети і біобезпека навколишнього середовища: проблеми і перспективи*: матеріали конф. Київ, 2013. С. 46–48.
194. Лебідь В. І. Правове становище особистих селянських господарств в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2002. 21 с.
195. Легеза Ю. О., Орешкова А. Ф. Визначення поняття «продовольча безпека». *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 2. С. 74–80.
196. Лісова Т. В. Правове забезпечення відновлення земель: теоретичні і практичні проблеми: монографія. Харків, 2020. 396 с.
197. Лушпаєв С. О. Правові засади продовольчої безпеки України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2014. 19 с.
198. Лушпаєв С. О. Правові засади продовольчої безпеки України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2014. 200 с.
199. Малік М. Й., Шпикуляк О. Г. Тенденції і перспективи розвитку особистих селянських господарств. *Економіка АПК*. 2018. № 1. С. 11–19.
200. Медведєва М. О. Міжнародні правові стандарти співробітництва держав у галузі біотехнологій: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2005. 228 с.
201. Мельник Л. Ю., Васильєв С. В., Олексюк В. О. Стан і перспективи трансформації особистих селянських господарств у агробізнесові господарства. *Агросвіт*. 2016. № 8. С. 9–14.

202. Мельничук О. В. Мінімальне податкове зобов'язання як об'єктивна необхідність поповнення бюджету держави. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави: тези доп. XII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Вінниця, 1 груд. 2023 р.)*. Вінниця: ХНУВС, 2023. С. 105–107.
203. Менів О. І. Правове забезпечення використання ГМО при вирощуванні сільськогосподарської продукції рослинного походження в Україні та ЄС: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2016. 20 с.
204. Міляр Л. Ф. Державне регулювання забезпечення продовольчої безпеки: сучасний стан, проблеми та перспективи. *Науковий огляд*. 2015. № 7 (17). С. 1–14.
205. Моніторинг цін на соціально значущі продовольчі товари у роздрібній мережі. URL: https://www.adm-km.gov.ua/?page_id=546 (дата звернення: 01.03.2024 року).
206. 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.
207. Мушенко В. В. Фінансово-правові засади державної аграрної політики України: монографія / за заг. ред. д. ю. н., проф. В. І. Курила. Ніжин: Вид-во НДУ ім. М. Гоголя, 2017. 371 с.
208. Найгірший показник у Європі. У рейтингу продовольчої безпеки Україна через російську агресію впала на 13 позицій. URL: <https://biz.nv.ua/ukr/markets/prodovolcha-kriza-ukrajina-obvalilasya-u-reytingu-svitovoji-prodovolchoji-bezpeki-ostanni-novini-50285141.html> (дата звернення: 01.01.2024 року).
209. Науково-практичний коментар до Закону України «Про особисте селянське господарство» / За ред. В. В. Носіка. Київ, 2004. 252 с.
210. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
211. Носік В. В. Проблеми методології й методики дослідження, вивчення та викладання аграрного, земельного і екологічного права в Україні. *Збірник матеріалів першого зібрання фахівців споріднених кафедр з обговорення актуальних наукових проблем та*

методики викладання аграрного, земельного, екологічного та природоресурсного права у вищих навчальних закладах України (Одеса, 9–10 вересня 2016 року). Одеса: Юридична література, 2016. С. 47–50.

212. Носік В. В., Коваленко Т. О. Проблеми правового забезпечення розвитку сільського туризму. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2008. № 3 (77). С. 37–46.
213. Олійник А. П. Особисті селянські господарства: проблеми оподаткування. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2010. № 4. Т. 3. С. 136–139.
214. Павлюченко Ю. М., Савчук К. О. Правове регулювання поведження з генетично модифікованими організмами. *Правничий часопис Донецького університету*. 2018. № 1–2. С. 35–43.
215. Петков С. В. Систематизація як основа вдосконалення чинних кодексів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2017. № 29. Т. 1. С. 4–6.
216. Питання Міністерства економіки: постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.1993 року № 166. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/166-93-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.04.2024 року) (втратила чинність).
217. Піддубна Д. С. Правовий захист органічної продукції від генетично модифікованих організмів в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2015. 20 с.
218. Піддубний О. Ю. Правовідносини у сфері біотехнологій: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06, 12.00.07. Київ, 2015. 43 с.
219. Піддубний О. Ю. Реєстри ГМО в Україні: досвід нормативного аналізу. *Теоретичні та практичні аспекти реалізації екологічного, земельного, аграрного права в умовах сталого розвитку України*: матеріали круглого столу (Харків, 2 грудня 2016 року). Харків: Право, 2016. С. 166–168.
220. Платонова Є. О. Правові аспекти надання послуг у сфері сільського зеленого туризму як виду діяльності особистого селянського господарства. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 1. С. 124–126.

221. Податковий кодекс України від 02.12.2010 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.
222. Покальчук М. Ю. Деякі правові питання ведення особистих селянських господарств. *Правова позиція*. 2019. № 4 (25). С. 129–133.
223. Покальчук М. Ю., Суслова В. С. Правові аспекти діяльності і розвитку особистих селянських господарств в Україні: проблеми та перспективи розвитку. *Правові горизонти*. 2020. Вип. 24 (37). С. 53–58.
224. Постанова Апеляційного суду Львівської області від 14 липня 2017 року у справі № 461/3820/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/67761790> (дата звернення: 01.04.2024 року).
225. Постанова Верховного Суду від 09 березня 2023 року у справі № 902/317/22. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/109620047> (дата звернення: 01.01.2024 року).
226. Постанова Верховного Суду від 17 вересня 2020 року у справі № 816/937/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91643412> (дата звернення: 01.04.2024 року).
227. Постанова Вищого адміністративного суду України від 16 грудня 2015 року у справі К/800/8695/15. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/54682852> (дата звернення: 01.05.2024 року).
228. Постанова Вищого господарського суду України від 08 листопада 2017 року у справі № 911/2282/15. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/70281629> (дата звернення: 01.04.2024 року).
229. Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 17 травня 2023 року у справі № 260/2697/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111169762> (дата звернення: 01.05.2024 року).
230. Постанова Галицького районного суду від 06 червня 2017 року у справі № 461/3820/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/66948762> (дата звернення: 01.04.2024 року).
231. Постанова Другого апеляційного адміністративного суду м. Харкова від 07 грудня 2023 року у справі № 520/23945/21. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/115482100> (дата звернення: 10.01.2024 року).

232. Постанова Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області від 16 грудня 2021 року у справі № 344/14569/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102014189> (дата звернення: 01.04.2024 року).
233. Постанова Київського апеляційного господарського суду від 27 квітня 2016 року у справі № 911/5215/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/57432514> (дата звернення: 01.05.2024 року).
234. Постанова Кіровського районного суду м. Дніпропетровська від 01.08.2012 року у справі № 0418/4883/2012. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/27365951#> (дата звернення: 01.04.2024 року).
235. Постанова Кіровського районного суду м. Дніпропетровська від 16.08.2012 року у справі № 0418/5697/2012. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/27365905_ (дата звернення: 01.04.2024 року).
236. Постанова Миколаївського окружного адміністративного суду від 15.02.2011 року у справі № 2а-8527/10/1470. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/14213446#> (дата звернення: 01.03.2024 року).
237. Постанова Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 16 грудня 2011 року у справі № 2а-14215/11/0170/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/25759884> (дата звернення: 01.04.2024 року).
238. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 18 серпня 2011 року у справі № 2а-8413/11/2670. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/37324582> (дата звернення: 01.04.2024 року).
239. Постанова Північного апеляційного господарського суду від 05 жовтня 2023 року у справі № 910/9545/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114112907> (дата звернення: 01.05.2024 року).
240. Постанова Рівненського міського суду від 19 грудня 2014 року у справі 569/19681/14-п. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/42126059> (дата звернення: 01.04.2024 року).
241. Постанова Солом'янського районного суду м. Києва від 12 квітня 2013 року у справі №3-1969/13. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/30753169#> (дата звернення: 01.04.2024 року).
242. Постанова Солом'янського районного суду м. Києва від 13 серпня 2012 року у справі № 3-5961/12. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/51118055#> (дата звернення: 01.04.2024 року).

243. Постанова Соломянського районного суду м. Києва від 25 листопада 2011 року у справі № 3-11230/11. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/19700208> (дата звернення: 01.04.2024 року).
244. Постанова Східного апеляційного господарського суду м. Харків від 24 жовтня 2023 року у справі № 922/1912/23. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/114525747?from=%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B%D1%8C%D1%87%D0%B0%20%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D0%B0> (дата звернення: 01.01.2024 року).
245. Постанова Східного апеляційного господарського суду м. Харкова від 05 липня 2023 року у справі № 922/352/23. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/112115908> (дата звернення: 01.01.2024 року).
246. Постанова Тальнівського районного суду Черкаської області від 18 червня 2010 року у справі № 2-а-39/10. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/9924104> (дата звернення: 01.04.2024 року).
247. Пояснювальна записка до Проекту Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень № 5600 від 02.06.2021 року. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=5600&conv=9> (дата звернення: 10.01.2024 року).
248. Пояснювальна записка до проєкту Закону про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель № 5202-д від 13.08.2021 року. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=5202-%D0%B4&conv=9> (дата звернення: 01.05.2024 року).
249. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення державного регулювання продовольчої безпеки та розвитку тваринництва» № 8290 від 19.12.2022 року. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41035> (дата звернення: 01.01.2024 року).
250. 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.

251. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення механізмів державного регулювання ринку сільськогосподарської продукції: Закон України від 04.06.2009 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 43. Ст. 638.
252. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції в агропромисловому комплексі: Закон України від 08.12.2015 року. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 40.
253. 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.
254. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення: Закон України від 31.03.2020 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 20. Стор. 13. Ст. 142.
255. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19): Закон України від 30.03.2020 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 18. Ст. 123.
256. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань ціноутворення на окремі види продовольчих товарів: постанова Кабінету Міністрів України від 09.02.2011 року № 168. *Урядовий кур'єр*. 2011. № 40.
257. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 26.03.2008 року № 276. *Урядовий кур'єр*. 2008. № 63.
258. Про внесення змін до Закону України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів»: Закон України від 23.02.2012 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 42. Ст. 529.

259. Про внесення змін до Закону України «Про фермерське господарство» щодо стимулювання створення та діяльності сімейних фермерських господарств: Закон України від 31.03.2016 р. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 21. Ст. 406.
260. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо вдосконалення онлайн-комунікації з платниками податків та уточнення окремих положень законодавства: Закон України від 23.02.2024 року. *Офіційний вісник України*. 2024. № 28. Стор. 63. Ст. 1791.
261. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень: Закон України від 30.11.2021 року. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 20.
262. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо адміністрування окремих податків у період воєнного, надзвичайного стану: Закон України від 01.04.2022 року. *Офіційний вісник України*. 2022. № 33. Стор. 94. Ст. 1748.
263. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2020 р. № 341 і від 9 грудня 2020 р. № 1236: постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2022 року № 311. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 62 (втратила чинність).
264. Про внесення змін у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 року № 1548: постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 року № 1359. *Урядовий кур'єр*. 2004. № 205.
265. 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*. 2016. № 106.
266. Про водовідведення та очищення стічних вод: Закон України від 12.01.2023 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 58. Ст. 181.

267. 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. *Відомості Верховної Ради*. 2023. № 91. Ст. 354.
268. Про державний матеріальний резерв: Закон України від 24.01.1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 13. Ст. 112 (втратив чинність).
269. Про державні резерви: Закон України від 09.08.2023 року. *Офіційний вісник України*. 2023. № 87. Стор. 42. Ст. 4997.
270. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24.06.2004 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 49. Ст. 527.
271. Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів: Закон України від 31.05.2007 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 35. Ст. 484.
272. Про доповнення додатка до постанови Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 року № 1548: постанова Кабінету Міністрів України від 20 червня 2007 року № 845. *Урядовий кур'єр*. 2007. № 115.
273. Про доповнення додатка до постанови Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 року № 1548: постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 року № 1161. *Урядовий кур'єр*. 2007. № 179.
274. Про закупівлю Аграрним фондом цукру до державного продовольчого резерву: розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2006 року № 597-р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 49. Стор. 59. Ст. 3259.
275. Про засади внутрішньої та зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 527.
276. Про затвердження Державної цільової програми біобезпеки та біологічного захисту на 2015-2020 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 1.04.2013 року № 620. *Офіційний вісник України*. 2013. № 68. Стор. 192. Ст. 2484 (втратила чинність).

277. Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2020 р. № 1567-р. *Урядовий кур'єр*. 2020. № 250.
278. 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.
279. Про затвердження Положення про організацію продовольчого забезпечення у Державній кримінально-виконавчій службі України на мирний час: наказ Міністерства юстиції України від 15.06.2021 року № 2160/5. *Офіційний вісник України*. 2021. № 48. Стор. 263. Ст. 3033.
280. Про затвердження Положення про продовольче забезпечення в системі Служби безпеки України: наказ Служби безпеки України від 26.05.2020 року № 140. *Офіційний вісник України*. 2020. № 48. Стор. 92. Ст. 1530.
281. Про затвердження Положення про продовольче забезпечення у Державній службі України з надзвичайних ситуацій: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 03.07.2014 року № 632. *Офіційний вісник України*. 2014. № 65. Стор. 27. Ст. 1806.
282. Про затвердження Порядку безоплатної передачі у комунальну власність об'єктів соціальної сфери, житлового фонду, у тому числі незавершеного будівництва, а також внутрішньогосподарських меліоративних систем колективних сільськогосподарських підприємств, що не підлягали паюванню в процесі реорганізації цих підприємств та передані на баланс підприємств- правонаступників: постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2003 року № 1253. *Урядовий кур'єр*. 2003. № 163.
283. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання державної підтримки сільськогосподарським товаровиробникам, які використовують меліоровані землі, та організаціям водокористувачів: постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2021 р. № 1070. *Урядовий кур'єр*. 2021. № 201.

284. Про затвердження Порядку повторного використання очищених стічних вод та осаду стічних вод за умови дотримання нормативів гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 12.12.2018 року № 341. *Офіційний вісник України*. 2019. № 14. Стор. 98. Ст. 518.
285. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 12. Ст. 64.
286. Про заходи щодо стабілізації цін на товари, що мають істотну соціальну значущість, товари протиепідемічного призначення: постанова Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2020 р. № 341. *Урядовий кур'єр*. 2020. № 87 (втратила чинність).
287. Про колективне сільськогосподарське підприємство: Закон України від 14.02.1992 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 20. Ст. 272.
288. Про меліорацію земель: Закон України від 14.01.2000 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 11. Ст. 90.
289. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 року. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 31. Ст. 241.
290. Про невідкладні заходи щодо зменшення негативного впливу посухи та забезпечення формування ресурсів зерна врожаю 2007 року: постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 року. *Урядовий кур'єр*. 2007. № 97.
291. Про недоліки у роботі окремих органів виконавчої влади із забезпечення продовольчої безпеки та заходи щодо стабілізації ринку основних продовольчих товарів: постанова Кабінету Міністрів України від 24.07.2003 року № 1150. *Урядовий кур'єр*. 2003. № 138 (втратила чинність)
292. Про необхідність усунення порушень вимог Указу Президента України від 03.02.98 № 79/98 «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності» Київською міською державною адміністрацією: рішення Державного комітету України з питань розвитку підприємництва № 17-10/12 від 03.12.1998 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0_12276-98#Text (дата звернення: 01.04.2024 року).

293. Про необхідність усунення порушень вимог Указу Президента України від 03.02.98 № 79/98 «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності» Полтавською обласною державною адміністрацією: рішення Державного комітету України з питань розвитку підприємництва № 17-15/12 від 07.12.1998 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v5_12276-98#Text (дата звернення: 01.04.2024 року).
294. Про необхідність усунення порушень вимог Указу Президента України від 03.02.98 № 79/98 «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності» Донецькою обласною державною адміністрацією: рішення Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва № 17-99/12 від 25.12.2000 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v9_12563-00#Text (дата звернення: 01.04.2024 року).
295. Про необхідність усунення порушень вимог Указу Президента України від 03.02.98 № 79/98 «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності» Рівненською обласною державною адміністрацією: рішення Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва № 17-96/12 від 04.12.2000 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v6_12563-00#Text (дата звернення: 01.04.2024 року).
296. Про необхідність усунення порушень вимог Указу Президента України від 03.02.98 № 79/98 «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності» Сумською обласною державною адміністрацією: рішення Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва № 17-108/02 від 26.02.2001 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v8_02563-01#top (дата звернення: 01.04.2024 року).
297. Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель: Закон України від 17.02.2022 року. *Відомості Верховної Ради*. 2023. № 16. Ст. 55.
298. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 351 (втратив чинність).

299. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України від 23.12.1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 19. Ст. 98.
300. Про особисте селянське господарство: Закон України від 15.05.2003 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 29. Ст. 232.
301. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23.05.2017 року. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 29. Ст. 315.
302. Про передачу цілісних майнових комплексів державних підприємств, установ та організацій до сфери управління Державного агентства з розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2022 року № 714-р. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 183.
303. Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України № 303 від 13.03.2022 року. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 60.
304. Про прожитковий мінімум: Закон України від 15.07.1999 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 38. Ст. 348.
305. Про реалізацію Аграрним фондом пшениці врожаю 2006 року з державного продовольчого резерву: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 липня 2007 року № 527-р. *Урядовий кур'єр*. 2007. № 136.
306. Про реалізацію жита з державного продовольчого резерву: розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 травня 2007 року № 350-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/350-2007-%D1%80#Text> (дата звернення: 01.04.2024 року).
307. Про реалізацію пілотного проекту щодо тимчасового обмеження застосування постанови Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 р. № 1548 та постанови Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 1222: постанова Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 року № 656. *Урядовий кур'єр*. 2016. № 183 (втратила чинність).
308. 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 р. № 650. *Урядовий кур'єр*. 2023. № 130.
309. Про реформу роздрібних цін і забезпечення соціального захисту населення: постанова Президії Верховної Ради УРСР від 28.03.1991 року. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 17. Ст. 213.
310. Про створення органів державного контролю за цінами: постанова Ради Міністрів УРСР від 11.04.1991 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/84-91-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.04.2024 року) (*втратила чинність*).
311. Про схвалення Водної стратегії України на період до 2050 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2022 р. № 1134-р. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 265.
312. Про схвалення Національної стратегії доходів до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 року № 1218-р. *Урядовий кур'єр*. 2024. № 4.
313. Про схвалення Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 688-р. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 170.
314. Про схвалення Стратегії реформування системи державного матеріального резерву на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2022 р. № 771-р. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 192.
315. Про ціни і ціноутворення: Закон України від 03.12.1990 року. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 52. Ст. 650 (*втратив чинність*).
316. Про ціни і ціноутворення: Закон України від 21.06.2012 року. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 19-20. Ст. 190.
317. Проект Закону про продовольчу безпеку України від 28.04.2011 року № 8370-1. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF6GI01A.html (дата звернення: 25.07.2019).
318. Прокопенко Н. А. Зрошуванні землі України та їх розподіл. *Теоретичні та прикладні проблеми геодезії, картографії, землеустрою та кадастру в сучасних умовах господарювання*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Умань, 26 квітня 2023 р.). Умань, 2023 С. 37–39.

319. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. Львів: Край, 2008. 224 с.
320. Рішення Господарського суду Вінницької області від 22 жовтня 2014 року у справі № 902/1175/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/41075852#> (дата звернення: 01.04.2024 року).
321. Рішення Господарського суду Дніпропетровської області від 04.12.2017 року у справі № 904/8494/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/70892142> (дата звернення: 01.04.2024 року).
322. Рішення Господарського суду міста Києва від 06.10.2022 року у справі № 910/21191/21. URL: https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/106902011?linked=zo&did=184703___762966 (дата звернення: 01.04.2024 року).
323. Рішення Господарського суду міста Києва від 12.09.2022 року у справі № 910/1169/22. URL: https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/106201231?linked=zo&did=184703___762966 (дата звернення: 01.04.2024 року).
324. Рішення Господарського суду Полтавської області від 30.03.2016 року у справі № 917/1210/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/57001310> (дата звернення: 01.05.2024 року).
325. Рішення Закарпатського окружного адміністративного суду від 13 лютого 2023 року у справі № 260/2697/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108990833> (дата звернення: 01.05.2024 року).
326. Рішення Закарпатського окружного адміністративного суду від 26 жовтня 2022 року у справі № 260/2698/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107056415#> (дата звернення: 01.05.2024 року).
327. Рішення Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 29 грудня 2023 року у справі № 300/7360/23. URL: https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/116052740?linked=zo&did=231656___656713 (дата звернення: 10.01.2024 року).
328. Рішення Крижопільського районного суду Вінницької області від 16 червня 2023 року у справі № 134/765/23. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/112251449?from=%22%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D1%87%D0%B0%20%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0>

%BF%D0%B5%D0%BA%D0%B0%22 (дата звернення: 01.01.2024 року)

329. Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 17 липня 2023 року у справі № 520/23945/21. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/112264307> (дата звернення: 10.01.2024 року).
330. Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 22 квітня 2024 року у справі № 520/4401/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118528324#> (дата звернення: 01.05.2024 року).
331. Савельєва О. М. Правове регулювання відносин в агросфері: монографія. Харків: Друкарня Мадрид, 2017. 208 с.
332. Савельєва О. М. Предмет аграрного права України в умовах сталого розвитку: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2016. 20 с.
333. Савельєва О. М., Маклакова І. О. Правові заходи державної підтримки особистих селянських господарств у сучасних реаліях. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 3. С. 132–136.
334. Світличний О. Генеза ліцензування як одного із основних засобів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання в Україні. *Економіка та право*. 2024. № 1. С. 12–19.
335. Скидан О. В. Продовольча безпека як пріоритет аграрної політики: проблеми інституціоналізації. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 7.
336. Скидан О. Законодавче забезпечення аграрної політики в Україні: проблемні питання. *Право України*. 2006. № 4. С. 52–56.
337. Собова М. О., Григоренко С. В. Нормативно-правове регулювання державної апробації, реєстрації сортів рослин, створених на основі генетично модифікованих організмів. *Сортовивчення та охорона прав на сорти рослин*. 2012. № 1. С. 63–66.
338. Статівка А. М. Аграрні перетворення та роль особистих підсобних господарств громадян. *Право України*. 2000. № 5. С. 27–29.
339. Статівка А. М. Організаційно-правові питання соціального розвитку села в Україні: монографія. Харків: Право, 2007. 208 с.

340. Статівка А. М. Сільське господарство України та його інтеграція в міжнародні сільськогосподарські й торгівельні організації: проблемні питання. *Право України*. 2003. № 4. С. 42–45.
341. Створення організацій водокористувачів. URL: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1TOmuUl0G7g_HR779AIS0_TA3nd6bNT0D/edit#gid=1070588612 (дата звернення: 01.05.2024 року).
342. Струтинська-Струк Л. В. Правове забезпечення біобезпеки при здійсненні генетично-інженерної діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2005. 23 с.
343. Сурілова О. О. Продовольча безпека в умовах пандемії. *Наукові праці НУ «ОЮА»*. 2021. Т. 28. С. 117–123.
344. Тарасюк О. Б., Кас'янова О. О. Сутність державного матеріального резервування. *Актуальні проблеми економіки*. 2012. № 6 (132). С. 91–95.
345. Тригуб А. Ю. Адміністративно-правове забезпечення продовольчої безпеки України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2012. 18 с.
346. 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. М. В. Шульги, Д. В. Саннікова. Харків, 2013. С. 102–103.
347. Туєва О. М. Сільський зелений туризм як категорія аграрного права. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2016. Вип. 4 (1). С. 99–102.
348. Туренко А. Забезпечення продовольчого суверенітету в умовах сучасних викликів та загроз. *Проблеми законності*. 2022. Вип. 157. С. 20–33.
349. Уркевич В. Ю. Аграрні правовідносини в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2007. 39 с.
350. Уркевич В. Ю. Загальна характеристика правового регулювання продовольчої безпеки: монографія. *Актуальні проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки України* / за ред. В. Ю. Уркевича та М. В. Шульги. Харків: ФОП Шевченко С. О., 2013. С. 37–51.

351. Уркевич В. Ю. Правові аспекти членства в особистому селянському господарстві. *Право України*. 2005. № 1. С. 80–82.
352. Уркевич В. Ю. Стосовно законодавства про продовольчу безпеку України. *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні*: матер. всеукр. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 26 жовт. 2012 р.). у 3-х ч. Ч. 2 «Приватно-правові проблеми формування правової держави». Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. С. 143–144.
353. Ухвала Господарського суду міста Києва від 20 травня 2024 року у справі № 910/16611/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119210991> (дата звернення: 01.05.2024 року).
354. Франція переживає чергову літню посуху з обмеженнями на використання води. URL: <https://unn.ua/news/frantsiya-perezhivaye-chergovu-litnyu-posukhu-z-obmezhenniyami-na-vikoristannya-vodi> (дата звернення: 01.05.2024 року).
355. Харитоновна 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.
356. Хвасенко А. А. Правове забезпечення розвитку особистих селянських господарств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2002. 19 с.
357. Чабаненко М. М. Система аграрного права України: методологічні засади становлення та розвитку: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2016. 40 с.
358. Чабаненко М. М. Система аграрного права України: методологічні засади становлення та розвитку: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2015. 437 с.
359. Чабаненко М. М. Становлення та розвиток системи аграрного права України: монографія. Дніпропетровськ: Вид-во «Грані», 2015. 298 с.
360. Чемарєва Л. В. Продовольча безпека: соціально-економічна суть. *Формування ринкової економіки*. 2011. С. 295–302.

- 361. Через посуху в Іраку заборонили вирощувати рис та кукурудзу. URL: <https://superagronom.com/news/4540-cherez-posuhu-v-iraku-zabonili-viroschuvati-ris-ta-kukurudzu> (дата звернення: 01.05.2024 року).
- 362. Чернелевська О. Л. Парадигми продовольчої безпеки. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу*. 2013. № 2 (22). С. 38–42.
- 363. Чечель О. Державне регулювання забезпечення продовольчої безпеки. *Економіка АПК*. 2000. № 8. С. 73–76.
- 364. Яремчук Ю. О. Фізичні особи як суб'єкти аграрного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2010. 22 с.

Для нотаток

Для нотаток

Наукове видання

Григор'єва Христина Антонівна

**ПРОДОВОЛЬЧА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ:
УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
В УМОВАХ ВОЄННИХ, ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ
ТА ЕКОЛОГІЧНИХ ВИКЛИКІВ**

Монографія

Друкується в авторській редакції
Верстка Ілони Савицької

Формат 60×84 ¹/₁₆. Обсяг 13,25 ум. друк. арк., 12,97 обл.-вид. арк.
Наклад 300 пр. Зам. 78. Видавець і виготовлювач – Вежа-Друк
(м. Луцьк, вул. Шопена, 12, тел. 0669362549).
Свідоцтво Держ. комітету телебачення та радіомовлення України
ДК № 4607 від 30.08.2013 р.