

## ЕКОЛОГІЧНЕ І ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 349.422

DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v1.2024.12>

Х. А. Григор'єва

[orcid.org/0000-0001-7659-2178](https://orcid.org/0000-0001-7659-2178)

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри аграрного, земельного та екологічного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ПРОДОВОЛЬЧУ БЕЗПЕКУ:  
СТВОРИТИ НОВЕ ЧИ СИСТЕМАТИЗУВАТИ ІСНУЮЧЕ?<sup>1</sup>

**Постановка проблеми.** 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 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).

**Аналіз сучасного стану досліджень.** Коли в науковій літературі аналізується законодавство про продовольчу безпеку, переважна більшість

досліджень сходяться на необхідності прийняття спеціального Закону України «Про продовольчу безпеку» (А. І. Берлач [1], Н. В. Волченко [2], М. В. Гребенюк [3], О. В. Гулак [4], В. М. Єрмоленко [5], А. М. Земко [6], Т. О. Коваленко [7], О. Кузьмічов [8], Т. В. Курман [9], Ю. О. Легеза [10], С. О. Лушпаєв [11], Л. Ф. Міляр [12], О. Ю. Піддубний [4], А. М. Статівка [13], В. Ю. Уркевич [14], М. М. Чабаненко [15] 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 доктрині, хоча це якраз логічне продовження поширених міркувань щодо необхідності окремого закону.

**Мета статті.** У зв'язку з цим, обраний нами вектор дослідження вимагає відповіді 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.

**Виклад основного матеріалу.** 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: сходяться на потребі створення спеціального закону, вчені часто розходяться в думках щодо його змісту. Особливо яскраво це проглядається

<sup>1</sup> Стаття 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-ІХ)

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 роздрібною торгівлі продуктами харчування; 7) забезпечують державне регулювання цін на продукти харчування; 8) встановлюють стандарти прожиткового мінімуму для громадян України [16]. 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 тощо. Таке бачення викривлює систему права і законодавства, оскільки без достатнього обґрунтування сприяє втручання права продовольчої безпеки в інші цілком самостійні галузі, підгалузі та інститути.

Подібний розширювальний підхід використав у своєму дослідженні й М. М. Чабаненко, який доводить існування такої підгалузі аграрного права як право продовольчої безпеки. Учений досить сміливо включає до складу права продовольчої безпеки такі інститути аграрного права: 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 господарстві [15]. 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 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 села [17]. 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 товару [18]. 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» [19]. Якщо розкласти дане поняття на

складові (частина національної безпеки, фізична доступність продовольства, фінансова доступність 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 України [20]. 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» [21]. 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 рівномірно 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 пра-

цює 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;

– *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 посилання 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 висвітлювала 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 суспільства [22];

– *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 незабезпечення 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 унеможлиблює реалізацію цієї продукції, але і вимагає додаткового фінансування для її утилізації» [23]. На виконання цієї Стратегії розпорядженням Кабінету Міністрів України було затверджено план заходів [24]. 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» [25]. 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 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 експорт [26]).

*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 право-

відносини 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 років [27; 28]. 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 продукцією [29]. Для стабілізації відносин в умовах тогочасної пандемії уряд обрав 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 посилається 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) [30].

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 істотної соціальної значущості змінюється майже щомісячно протягом останніх кількох років (на основі відкритих даних регулярного моніторингу споживчих цін) [31].

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 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» [28]. 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» [32]. 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 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 спосте-рігаємо 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 монополієм (домінуючим) становищем на ринку є встановлення таких цін, які неможливо було б 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 цін [33]. 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 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 споживання [34]. 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 похо-

дження, 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 однастайна щодо необхідності прийняття спеціального нормативно-правового акту про продовольчу безпеку та його законодавчу форму. Однак, якщо поміркувати, 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 оптимальний 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» [35]. 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 змісту [36] – 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 вносяться [37]. 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 воедино, «зшиваються» в один нормативно-правовий акт без якісного 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)» [38]. 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.

**Висновки.** Таким чином, за результатами проведеного нами дослідження було окреслено коло відносин, що регулюються законодавством про продовольчу безпеку та мають лягти в основу майбутнього спеціального 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 цаблем, який оминати чи перестрибнути неможливо. При цьому даний Закон не матиме ознак кодифікаційного акту, а фактично встановлюватиме нове спеціалізоване правове регулювання.

### Література

1. Берлач А. І. Правове забезпечення земельної та аграрної реформ в Україні. *Право України*. 1998. № 11. С. 125–128.
2. 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.
3. Гребенюк М. Проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки в окремих зарубіжних державах. *Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 10. С. 52–55.
4. 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.
5. 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.
6. 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.
7. 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.
8. 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.
9. Курман Т. В. Агробізнес та продовольча безпека: проблеми правового забезпечення в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 3. С. 122–126.
10. Легеза Ю. О., Орешкова А. Ф. Визначення поняття «продовольча безпека». *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 2. С. 74–80.

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

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

13. Статівка А. М. Сільське господарство України та його інтеграція в міжнародні сільськогосподарські й торговельні організації: проблемні питання. *Право України*. 2003. № 4. С. 42–45.

14. 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: ФОРМ Шевиченко С. О., 2013. С. 37–51.

15. Чабаненко М. М. Система аграрного права України: методологічні засади становлення та розвитку : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2015. 437 с.

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

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

18. 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 вер. 2019 року)*. Івано-Франківськ, 2019. С. 162–165.

19. Григор'єва Х. А. Юридичне поняття продовольчої безпеки: підходи, міфи та проблеми. *Юридичний вісник*. 2024. № 1.

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

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

22. 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.

23. 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.

24. 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.

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

26. 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)

27. Про ціни і ціноутворення: Закон України від

03.12.1990 року. Відомості Верховної Ради УРСР. 1990. № 52. Ст. 650. (втратив чинність)

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

29. 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)

30. 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.

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

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

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

34. 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.

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

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

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

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

## Анотація

**Григор'єва Х. А. Законодавство про продовольчу безпеку: створити нове чи систематизувати існуюче? – Стаття.**

Відсутність належних та ефективних спеціальних механізмів на випадок виникнення загроз продовольчій безпеці змусила нормотворця нашвидкоруч розробляти 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. За результатами проведеного нами дослідження було окреслено коло відносин, що регулюються законодавством про продовольчу безпеку та мають лягти в основу майбутнього спеціального закону у цій сфері. Проаналізовано сучасний стан законодавства, яке регламентує окремі відносини продовольчої безпеки – зроблено висновок про його неспеціалізованість та безсистемність. Фак-



тично, 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 оминути чи перестрибнути неможливо. При цьому даний Закон не матиме ознак кодифікаційного акту, а фактично встановлюватиме нове спеціалізоване правове регулювання.

*Ключові слова:* продовольча безпека, аграрне законодавство, сільське господарство, продовольство, резерви.

### Summary

***Hryhorieva K. A. Legislation on food safety: create a new one or systematize the existing one? – Article.***

The lack of proper and effective special mechanisms in case of threats to food security forced the rule-maker to hastily develop norms that were designed to maintain fragile food security in the conditions of a rapid military crisis (for example, the adoption of the Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Creating Conditions for Ensuring

food security under martial law” dated March 24, 2022). However, individual unsystematic actions of the rule-maker only emphasize the general run-down state of food safety legislation. Against this background, the question of developing a special Law of Ukraine “On Food Safety”, the need for which has long been proven by scientists, but has not yet been implemented by the legislator, is being brought up again. Based on the results of our research, the circle of relations regulated by the legislation on food safety was outlined and should form the basis of a future special law in this area. The current state of the legislation, which regulates certain relations of food safety, is analyzed – a conclusion is made about its non-specialization and unsystematic nature. In fact, the impact on food security is not targeted, but only indirect, and it does not contribute to the effective achievement and maintenance of food security. It has been proven that the outlined current state of the legislation excludes the possibility of its consolidation or codification, because their prerequisite must be a sufficiently high degree of development of legislative support. It can be concluded that the optimal step for the further development of legislation on food safety is the development and adoption of a special Law of Ukraine “On Food Safety”, which will become a necessary evolutionary step that cannot be bypassed or skipped. At the same time, this Law will not have the characteristics of a codification act, but will actually establish a new specialized legal regulation.

*Key words:* food security, agrarian legislation, agriculture, food, reserves.