

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: АГРАРНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

### ENSURING FOOD SECURITY OF UKRAINE IN THE CONDITIONS OF MARTIAL LAW: AGRARIAN AND LEGAL ASPECT

Аракелова А.Р., студентка IV курсу факультету юстиції  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Гринько А.Є., студентка IV курсу факультету юстиції  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Євтіфієва Ю.В., студентка IV курсу факультету юстиції  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена дослідженню аграрно-правових аспектів забезпечення продовольчої безпеки держави в умовах воєнного стану, через призму новел вітчизняного законодавства в зазначеній сфері. Забезпечення продовольчої безпеки країни є одним з пріоритетних завдань державної аграрної політики у будь-які періоди її існування, а особливо в умовах війни, коли усталені логістичні та продовольчі ланцюги зазнають негативного впливу та руйнувань. Досліджуючи дефініції продовольчої безпеки в міжнародному першоджерелі та у вітчизняному законодавстві було виявлено розбіжності, які полягають в не виправданому звуженні в національному законодавстві поняття «продовольча безпека», порівняно з міжнародним, а також зовсім інакшому його розумінні, як стану економіки при якому гарантується доступ кожного до харчових продуктів і питної води і як гарантії держави по не створенню перешкод у такому доступі. Здійснюючи аналіз чинного законодавства було приділено особливу увагу законам, які безпосередньо присвячені забезпеченню продовольчої безпеки України в умовах воєнного стану. При дослідженні положень Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану", яким було внесено зміни до порядку здійснення оренди земель сільськогосподарського призначення, що знаходяться в державній та комунальній власності в умовах воєнного стану було приділено увагу цілям даного закону. Було встановлено, що фактично цей Закон носить фрагментарний характер, спрямований лише на лібералізацію та спрощення процедури передачі в оренду земель сільськогосподарського призначення, що знаходяться в державній та комунальній власності. А отже прямого та відчутного ефекту на забезпечення продовольчої безпеки України відповідний Закон не має. Одночасно даний Закон наділяє районні військові адміністрації надмірними повноваженнями, які жодним чином не контролюються з боку інших органів публічної влади, що може призвести до виникнення значних корупційних ризиків. Здійснюючи аналіз Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо безперервного виробництва та постачання сільськогосподарської продукції під час воєнного стану", було встановлено, що даний Закон потенційно може нести в собі загрозу продовольчій безпеці України.

**Ключові слова:** продовольча безпека, фітосанітарний контроль, пропорційність, гарантії доступу до харчових продуктів, харчові продукти.

The article is devoted to the study of agrarian and legal aspects of ensuring the food security of the state in the conditions of martial law, through the prism of novel domestic legislation in the specified area. Ensuring the country's food security is one of the priority tasks of the state agrarian policy in any period of its existence, and especially in conditions of war, when established logistics and food chains are negatively affected and destroyed. By studying the definitions of food security in international primary sources and in domestic legislation, discrepancies were found, which consist in the unjustified narrowing of the concept of "food security" in national legislation compared to the international one, as well as a completely different understanding of it as a state of the economy in which everyone's access to food is guaranteed products and drinking water and as a guarantee of the state not to create obstacles in such access. When analyzing the current legislation, special attention was paid to the laws that are directly dedicated to ensuring food security of Ukraine in the conditions of martial law. In the study of the provisions of the Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding the Creation of Conditions for Ensuring Food Security in the Conditions of Martial Law", which amended the procedure for leasing agricultural land that is in state and communal ownership in the conditions of martial law attention was paid to the goals of this law. It was established that this Law is actually fragmentary, aimed only at the liberalization and simplification of the procedure for the lease of agricultural lands that are in state and communal ownership. Therefore, the relevant Law does not have a direct and tangible effect on ensuring food security of Ukraine. At the same time, this Law gives district military administrations excessive powers that are in no way controlled by other public authorities, which may lead to the emergence of significant corruption risks. Analyzing the Law of Ukraine "On Amendments to Certain Laws of Ukraine Regarding Uninterrupted Production and Supply of Agricultural Products During Martial Law", it was established that this Law could potentially pose a threat to Ukraine's food security.

**Key words:** food safety, phytosanitary control, proportionality, guarantees of access to food products, food products.

Одним з головних обов'язків будь-якої держави є забезпечення власної продовольчої безпеки, адже фізіологічні потреби населення мають бути задоволені в першу чергу з огляду на необхідність забезпечення нормальної життєдіяльності людини.

Ставлячи перед собою мету задовольнити харчові потреби в необхідній кількості та, що не менш важливо, в належній якості, держава має дотримуватись певних правил, в тому числі тих, що визначаються системою правового забезпечення продовольчої безпеки держави. І допоки проблема ймовірності голоду не зникне з порядку денного людства, науковий інтерес до дослідження способів та засобів забезпечення продовольчої безпеки не вщухне.

Серед дослідників проблематики правового забезпечення продовольчої безпеки держави доцільно виділити

таких юристів-аграрників як В. М. Єрмоленко, Т. В. Курман, С. О. Лушпаєв, А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич та інших фахівців в галузі аграрного права, які досліджували безпосередньо аграрно-правові проблеми в зазначеній сфері. Серед науковців які так чи інакше торкалися окремих аспектів продовольчої безпеки у своїх наукових працях можна назвати С. І. Бугеру, О. І. Меніва, Л. В. Струтинську-Струк, М. М. Чабаненка.

Разом з тим, жоден з цих науковців у своїх роботах не міг передбачити необхідності дослідження забезпечення аграрно-правових аспектів забезпечення продовольчої безпеки держави через призму ведення нашою державою оборонної війни.

З огляду на важливу роль України також і в забезпеченні продовольчої безпеки на світовому рівні, дане питання набуває критичного характеру для українських

посадовців та законодавців, адже лише належне правове регулювання зазначених відносин дасть можливість забезпечити на достатньому рівні як власну продовольчу безпеку, так не дозволить допустити голод в тих країнах, які потребують експорту аграрної харчової продукції з України.

Саме тому наразі вкрай важливо забезпечити належний рівень аналітично-доктринального супроводу з боку наукової спільноти, з метою вдосконалення українського законодавства у сфері правового забезпечення продовольчої безпеки.

Задля того аби мати змогу надати належну оцінку останнім змінам українського законодавства стосовно забезпечення продовольчої безпеки України в умовах воєнного стану, необхідно визначитись, що саме слід розуміти під продовольчою безпекою. Так, вперше даний термін зустрічається в Римській Декларації про всесвітню продовольчу безпеку, прийнятою під час Всесвітньої зустрічі на вищому рівні з проблем продовольства 13 листопада 1996 року у Римі [1].

Так, під продовольчою безпекою слід розуміти стан економіки держави, за якого населенню країни у цілому та кожному громадянину гарантується забезпечення доступу до продуктів харчування, питної води та інших харчових продуктів у якості, асортименті та обсягах, які необхідні та достатні для фізичного і соціального розвитку особистості, забезпечення здоров'я населення.

У вітчизняному законодавстві легальне визначення продовольчої безпеки сформульовано в п. 2. 13 ст. 2 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», в якому зазначено, що продовольча безпека – захищеність життєвих інтересів людини, яка виражається у гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєдіяльності [2].

З наведених двох дефініцій одного й того самого поняття можна пересвідчитись в тому, що вітчизняний варіант терміну «продовольча безпека» є менш розкритим і деталізованим у порівнянні зі своїм міжнародним аналогом. Не збігається у визначеннях також кінцева мета забезпечення продовольчої безпеки. У національному законодавстві продовольча безпека здійснюється заради підтримання звичайної життєдіяльності людини, а Римська декларація про всесвітню продовольчу безпеку вказувала на те, що забезпечення доступу до харчових продуктів та питної води здійснюється з метою забезпечення фізичного і соціального розвитку особистості та здоров'я населення кожної окремої країни. Одразу можна переконатись в тому, що український законодавець обмежив забезпечення продовольчої безпеки до необхідності забезпечення харчовими продуктами, упустивши при цьому доступ до питної води задля підтримання звичайної життєдіяльності людини, що є необґрунтованим звуженням даного поняття. Крім того залишаються невизначеними та такими, що мають оціночний характер критерії поняття «звичайна життєдіяльність людини».

Відмінність також полягає в тому, що в Римській конвенції під забезпеченням продовольчої безпеки розуміється певний стан економіки, а в національному законодавстві ця категорія визначається через певні гарантії держави на безперешкодний доступ людини до харчових продуктів. Тобто, Римська конвенція передбачає, що держава має забезпечити такий стан економіки, при якому кожному громадянину гарантується доступ до харчових продуктів і питної води, а у вітчизняній інтерпретації закріплюється норма щодо гарантування державою лише безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування, залишаючи поза увагою в рамках даного визначення фізичну та соціальну доступність. Вважаємо, що дана дефініція потребує внесення змін з метою її вдосконалення та уніфікації до міжнародних норм,

адже існує трактування формул інший підхід до змісту одного й того самого поняття.

В контексті дослідження розуміння даного поняття у доктрині аграрного права також варто звернути увагу на думку О. Гойчук, яка зазначає, що продовольча безпека є «гарантованою здатністю держави задовольняти потреби населення в особі кожного громадянина продуктами харчування в необхідному обсязі, асортименті і якості на рівні, що забезпечує здоров'я та інтелектуальний розвиток особи, на принципах самозабезпечення основними базовими продуктами та їх економічної й фізичної доступності, незалежно від впливу зовнішніх і внутрішніх чинників» [3, с. 22].

Разом з тим, В. Шлемко та І. Бінько сутність продовольчої безпеки розглядають через категорію «продовольче забезпечення» та розуміють продовольчу безпеку як «такий рівень продовольчого забезпечення населення, за якого гарантується соціально-політична стабільність суспільства, виживання й розвитку нації, сім'ї, особи та стійкий економічний розвиток» [4, с. 144].

Для вирішення проблем, пов'язаних із врегулюванням відносин із забезпечення продовольчої безпеки України в умовах воєнного стану, Верховною Радою України було прийнято 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 № 2145-IX[5], та «Про внесення змін до деяких законів України щодо безперервного виробництва та постачання сільськогосподарської продукції під час воєнного стану» від 25.05.2022 року № 2264 [6].

Так, Закон № 2145-IX має на меті спрощення набуття права користування на земельні ділянки сільськогосподарського призначення в умовах воєнного стану. Завдяки цьому Закону для сільськогосподарського виробництва буде передано 20 тис. гектарів земель комунальної власності, які були підготовлені для передачі в оренду на земельних торгах. Також буде створено передумови для ведення сільськогосподарського виробництва на 300-400 тис. гектарів земель державної власності, які зараз перебувають у постійному користуванні державних підприємств Міністерства аграрної політики та продовольства України, Національної академії аграрних наук України, закладів освіти тощо. На думку авторів Закону, які вони виклали в пояснювальній записці, це дасть змогу отримати на цих землях близько 1 мільйон 400 тисяч тон урожаю зернових.

Згідно з даними Міністерства аграрної політики та продовольства України за маркетинговий рік 2022-2023 Україною було експортовано зернових, бобових (з продуктами їх переробки) та борошна станом на 07.10.2022 року 9659 тис. тон, в тому числі 934 тис. тон в жовтні поточного року [7]. Для порівняння, за даними того ж Мінагрополітики за маркетинговий рік 2021-2022 Україною було експортовано на 5 млн. тон зерна та борошна більше ніж у цьому році. Хоча збір і експорт зернових все ще триває, однак різниця в більше ніж 5 мільйонів тон зернових становить третину від експорту за попередній маркетинговий рік, що очевидно є значною цифрою особливо в сучасних умовах.

Відповідно до Закону всі ці повноваження із передачі в оренду земель комунальної та державної власності були надані районним військовим адміністраціям без створення будь-якого додаткового інструменту контролю за їх діяльністю. З наведеного постає питання чи є доцільним наділення військово-цивільних адміністрацій повноваженнями з передачі в оренду земель державної та комунальної власності сільськогосподарського призначення для ведення сільськогосподарського виробництва. Звісно, законодавець передбачив певний перелік заборон та обмежень, серед яких можна виділити жорсткі обмеження щодо цільового використання земель, зокрема щодо

зміни складу угідь, передачі ділянок у суборенду, будівництва, зміни цільового призначення земельної ділянки тощо, а також те, що договори оренди такої землі укладаються лише на один рік в електронній формі без проведення торгів. Додатково передбачено, що такі договори не можна буде поновлювати або укладати на новий строк, але згідно положень Закону № 2145-IX районна військова адміністрація стає ключовим органом публічної влади, який й має здійснювати регулювання сфери забезпечення продовольчої безпеки України та світу в умовах воєнного стану, водночас фактично контроль за даним органом не встановлюється.

При цьому в Законі № 2145-IX не йдеться про обласні військові адміністрації, а лише про районні, однак, вважаємо, що ОВА могли б у цій ситуації виступати як наглядовий орган з контролюючими повноваженнями стосовно РВА у сфері реєстрації таких договорів.

Залишається відкритим питання й стосовно прозорості передачі земель державної та комунальної власності сільськогосподарського призначення, оскільки порядок відбору особи, якій будуть передані такі землі, Закон не визначає. Тобто, створення таких значних корупційних ризиків задля забезпечення продовольчої безпеки України шляхом отримання додаткових 1,4 млн тон врожаю, які не зможуть радикально вплинути на загальний стан продовольчої безпеки в країні, є доволі неоднозначним шляхом вирішення наявності загрози. Окрім цього, фактично даний Закон виступає швидше як спосіб реформування земельного законодавства в контексті дерегуляції та лібералізації процесу передачі сільськогосподарських земель державної чи комунальної власності в оренду, про що загалом і заявляють законотворючі в пояснювальній записці до Закону, а не як інструмент забезпечення продовольчої безпеки країни, до того ж ціною породження значних корупційних ризиків[8].

Більш релевантним в контексті даної проблематики виступає Закон України № 2246-IX, який спрямований на забезпечення безперебійного виробництва та постачання сільськогосподарської продукції під час воєнного стану.

Основними нововведеннями даного Закону можна назвати те, що на період воєнного стану та протягом 90 днів з дати його завершення передбачено спростити державну реєстрацію пестицидів і агрохімікатів. Також, однією зі змін, є розширення переліку агрохімікатів, дозволених до ввезення в Україну, виробництва, торгівлі, застосування та рекламування без їх державної реєстрації.

Крім того п. 5 ст. 2 Закону України № 2246-IX наділяє широкими повноваженнями приватні лабораторії та агрономів-інспекторів в питанні забезпечення фітосанітарного контролю. Так, Закон значно спрощує порядок створення приватних лабораторій, а також знижує фітосанітарні вимоги при переміщенні продукції рослинного походження через митний кордон України.

За логікою законодавця шляхом наділення приватних лабораторій правом участі у здійсненні фітосанітарного контролю за станом продуктів рослинного походження та скасування необхідності реєстрації пестицидів і агрохімікатів можна домогтись забезпечення безперебійного виробництва та постачання сільськогосподарської продукції під час воєнного стану. Однак дані положення цілком вірогідно можуть вплинути на рівень якості та безпечності харчових продуктів, який у свою чергу може відбитися на забезпеченні продовольчої безпеки України в середньостроковій та довгостроковій перспективі, адже контроль за використанням пестицидів та агрохімікатів в умовах воєнного стану переданий з відання держави до приватного сектору, що може мати як й позитивні так й негативні наслідки. До негативних аспектів знову ж таки можна віднести корупційний ризик з боку приватних лабораторій та агрономів-інспекторів за які зрештою буде відповідати населення своїм здоров'ям. З іншого боку, можна зазна-

чити, що в цілому будь-який процес дерегуляції та лібералізації державних процесів є явищем позитивним, але чи доцільно це робити в таких складних умовах триваючого військового конфлікту, тобто чи дотримано пропорційність при прийнятті такого рішення. На нашу думку, доцільно було б запровадити повторний контроль допуску агрохімікатів та пестицидів на ринок України з боку держави, але у спрощеному режимі, тобто у разі якщо приватна лабораторія чи агроном-інспектор надали свій дозвіл на використання певного виду пестициду чи агрохімікату та визнали його безпечним, то ці ж приватні структури мають надіслати свої висновки на перевірку Держспроживслужбі з метою затвердження їх висновків. Варто також встановити в Законі строки для виконання цих контрольних заходів. Такий інструмент створить додатковий ступінь захисту продовольчої безпеки України, а також забезпечить належний рівень контролю за діяльністю приватних лабораторій та агрономів-інспекторів.

Окремої уваги заслуговує положення Закону № 2246-IX, щодо дозволу на транзитне переміщення живих тварин через територію країн, в яких фіксуються випадки небезпечних хвороб тварин, за умови якщо відповідні тварини походять з господарств тих країн, що є вільними від небезпечних хвороб тварин. В такому випадку постає питання чи було проведено аналіз ризиків як того вимагає ст. 23 Закону України «Про ветеринарну медицину» [9], або чи було перевірено відповідність таких процедур стандартам, рекомендаціям чи інструкціям міжнародних організацій, що передбачено в ст. 30 вказаного Закону України.

Отже, закріплення норми ст. 3 у Законі № 2246-IX потенційно наражає на небезпеку зараження живих тварин при здійсненні їх транзиту через територію третіх країн де були виявлені збудники небезпечних хвороб, що потенційно ставить під загрозу здоров'я населення України. Нехтувати карантинними вимогами та правилами ветеринарної медицини навіть в умовах воєнного стану задля забезпечення безперебійного виробництва та постачання сільськогосподарської продукції неприпустимо.

Таким чином, якщо Закон України № 2145-IX не можна однозначно назвати таким, що створює загрози для окремих аспектів забезпечення продовольчої безпеки України, то стосовно Закону України № 2246-IX виникають небезпідставні сумніви. Слід зазначити, що такі новели у законодавстві можуть створити ризики настання більш несприятливих наслідків для забезпечення продовольчої безпеки України, аніж від того, що певну кількість продуктів харчування тваринного походження неможливо буде доставити до України в умовах воєнного стану. Для країни, яка знаходиться в умовах довготривалого військового конфлікту обов'язково має бути взято за правило проведення оцінки наслідків змін законодавства в сфері забезпечення продовольчої безпеки в коротко-, середньо-, та довгостроковій перспективі. Провести аудит цих норм на підставі їх відповідності вимогам належного рівня продовольчої безпеки України, якщо наприклад війна не завершиться найближчим часом. Це стане основою нової правової регламентації продовольчої безпеки України і зможе закласти змістовне підґрунтя всій майбутній продовольчій політиці України.

Тому, не дивлячись на те, що Україна зараз знаходиться в умовах війни й запровадження правового режиму воєнного стану, законодавець прагне забезпечити продовольчу безпеку не тільки України, а й інших країн, які залежать від експорту українських продуктів харчування. Цілком допустимим є те, що у відповідь на такі виклики можуть бути запроваджені доволі радикальні рішення, однак кожне таке рішення має ґрунтуватись на всебічному аналізі всіх можливих наслідків таких дій. Виходячи з аналізу останніх новел вітчизняного законодавства у сфері забезпечення продовольчої безпеки кра-

їни можна сказати, що законодавець на належному рівні не здійснив оцінку всіх ризиків від прийнятих рішень, а просто намагався якомога швидше знайти вихід із ситуації, що склалася. Разом з тим, прийняття Законів № 2145-IX та 2246-IX в середньостроковій та довгостроковій перспективі може потенційно нести ризики загроз про-

довольчій безпеці держави, через те, що цілком ймовірно ціллю законів було забезпечити безперебійне постачання продуктів харчування за принципом “тут і зараз”, однак воєнний стан триває і тому варто переглянути та оцінити дані норми з позиції їх перспективності в умовах довготривалого конфлікту.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. FAO 1996. Rome Declaration of World Food Security and World Food Summit Plan of Action. URL: <http://www.fao.org/wfs/final> (дата звернення 07.10.2022).
2. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24.06.2004 р. № 1877-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 49. Ст. 527 (дата звернення 08.10.2022).
3. Гойчук О. І. Продовольча безпека: теорія, методологія, проблеми : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.07.02 – економіка сільського господарства і АПК / О. І. Гойчук; Миколаївський держ. аграрний ун-т. Миколаїв, 2004.
4. Економічна безпека України: сутність і напрямки забезпечення [монографія] / В.Т.Шлемко, І.Ф.Бінько. К. : НІСД, 1997.
5. 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 р. № 2145-IX. *Голос України*. 06.04.2022. № 78 (дата звернення 08.10.2022).
6. Про внесення змін до деяких законів України щодо безперебійного виробництва та постачання сільськогосподарської продукції під час воєнного стану: Закон України від 25.05.2022 року № 2264. *Голос України*. 26.05.2022. № 111 (дата звернення 08.10.2022).
7. Експорт з України зернових, зернобобових та борошна станом на 07.10.2022 року. Електронний сайт. URL: <https://minagro.gov.ua/investoram/monitoring-stanu-apk/eksport-z-ukrayini-zernovih-zernobobovih-ta-boroshna>
8. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану. Електронний сайт. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=73917](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73917) (дата звернення 08.10.2022).
9. Про ветеринарну медицину: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*, 2007 р., № 5-6, ст. 53 (дата звернення 08.10.2022).