

ЗАКЛАД ВИЩОЇ ОСВІТИ
«МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ФОМЕНКО ОЛЕКСАНДР ОЛЕКСАНДРОВИЧ

УДК 342.9:338.439(477)(048.3)

ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне
право»

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук.
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання власних ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **О.О. Фоменко**

Науковий керівник: **Баранов Сергій Олексійович**, кандидат юридичних
наук, доцент

Одеса – 2025

АНОТАЦІЯ

Фоменко О.О. Адміністративно-правове забезпечення продовольчої безпеки України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Міжнародний університет бізнесу і права Міністерства освіти і науки України; Одеський державний університет внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України, Одеса, 2025.

Дисертацію присвячено дослідженню адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки України.

Визначено поняття продовольчої безпеки як урегульованої нормами адміністративного права діяльності суб'єктів адміністративно-правових продовольчих відносин, яка включає сукупність організаційно-правових, соціально-політичних, економічних, науково-технічних, інформаційних та інших заходів, спрямованих на усунення реальних та потенційних загроз життєво важливим інтересам людини, суспільства та держави у сфері реалізації національної продовольчої політики, з метою забезпечення фізичної та економічної доступності населення до продуктів харчування, що є безпечними для життя та здоров'я, запобігання та подолання надзвичайних продовольчих ситуацій тощо.

Виокремлено характерні ознаки адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, а саме: а) імперативний характер правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки; б) наявність системи органів виконавчої влади, наділених контрольно-наглядовими та юрисдикційними повноваженнями у сфері забезпечення продовольчої безпеки; в) механізм забезпечення продовольчої безпеки врегульований адміністративно-правовими нормами; г) реалізація адміністративно-правового механізму передбачає застосування сукупності адміністративно-правових засобів; г) міжгалузевий характер адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері забезпечення

продовольчої безпеки; д) забезпечення продовольчої безпеки є необхідною умовою реалізації конституційного права громадян на достатній рівень соціального забезпечення.

З'ясовано роль продовольчої безпеки в механізмі забезпечення національної безпеки України, яка обумовлена необхідністю протидії реальним та потенційним загрозам продовольчій безпеці України, класифікованим за: а) періодом дії – разові, періодичні, постійні; б) державним рівнем – внутрішньодержавні, зовнішньодержавні; в) ймовірністю виникнення – реальні, потенційні; г) сферами виникнення – загрози нормальному функціонуванню системи органів забезпечення продовольчої безпеки; загрози безпеці якості харчових продуктів; загрози санітарному та епідемічному благополуччю населення; д) інструментами правового регулювання – правові, неправові.

Місце продовольчої безпеки в системі національної безпеки України обумовлено її організаційно-правовим положенням, яке зумовлено функціонуванням системи центральних органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції, діяльність яких урегульована нормами адміністративного права та спрямована на створення правових та організаційних умов для безпечного функціонування агропромислового комплексу України, метою діяльності якого є виробництво й переробка сільськогосподарської продукції, своєчасне забезпечення споживачів якісними продуктами харчування.

Розкрито сучасні методологічні підходи, вироблені наукою адміністративного права, щодо покращення ефективності правового регулювання продовольчої безпеки, в основі яких лежить сукупність правових інститутів, таких як: а) інститут принципів забезпечення продовольчої безпеки; б) інститут організаційно-правового забезпечення продовольчої безпеки; в) інститут контролю за забезпеченням продовольчої безпеки; г) інститут адміністративно-правового захисту продовольчої безпеки.

Доведено, що важливою передумовою покращення законодавчого врегулювання адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки має стати розроблення проекту Адміністративно-правової

доктрини продовольчої безпеки на період до 2030 року, як цілісної й гармонійної системи адміністративно-правових принципів, спрямованих на створення концептуальної основи для вироблення та ефективної реалізації державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України.

Сформульовано поняття механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, який являє собою сукупність адміністративно-правових та організаційних засобів, що спрямовані на забезпечення цілеспрямованого управлінського впливу на суб'єктів продовольчої безпеки, з метою здійснення адміністративно-правового регулювання вказаної сфери суспільних відносин специфічними адміністративно-правовими засобами.

Виокремлено структурні елементи механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, до числа яких відносяться: адміністративно-правові норми; адміністративно-правові відносини; акти застосування права (індивідуальні акти управління).

Визначено критерії ідентифікації структурних елементів механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, до числа яких віднесено: а) реалізація в юридичній формі (виключно за допомогою норм права); б) наявність сукупності адміністративно-правових засобів, спрямованих на здійснення безпосереднього регулюючого впливу на суспільні відносини; в) здатність одночасно врегульовувати як матеріальні, так і процесуальні правовідносини у сфері забезпечення продовольчої безпеки.

Виокремлено критерії ефективності законодавчого забезпечення продовольчої безпеки, зокрема: а) створення системи національного та регіонального моніторингу продовольчої безпеки задля виявлення та раннього попередження загроз продовольчій безпеці; дієвість правових інструментів регулювати адміністративні правовідносини у сфері забезпечення безпеки продовольства як у звичайному, так і в умовах спеціальних правових режимів; б) створення організаційних та правових умов для усунення продовольчої залежності від імпорту найважливіших видів продукції; в) наявність чіткого

алгоритму дій на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні щодо безперервного забезпечення населення харчовими продуктами в умовах запровадження спеціальних правових режимів; г) впровадження органами публічного управління спеціальних адміністративних регуляторних заходів щодо розвитку сільськогосподарського виробництва на основі принципів доцільності, виваженості та протекціонізму.

Охарактеризовано адміністративні правовідносини у сфері забезпечення продовольчої безпеки, специфічною рисою яких є наявність суб'єктів загальної та спеціальної компетенції. Характеристика повноважень суб'єктів загальної компетенції дозволяє підкреслити пріоритетне значення Кабінету Міністрів України, який приймає участь у адміністративних правовідносинах щодо забезпечення продовольчої безпеки, шляхом реалізації власних повноважень, з урахуванням особливостей щодо: а) наділення органів публічного адміністрування специфічним адміністративно-правовим статусом в галузі забезпечення безпеки продовольства; б) здійснення публічного управління у спеціально визначеній сфері адміністрування – агропромисловому комплексі України, метою функціонування якого є виробництво, обіг та захист сільськогосподарської продукції; в) підзаконного характеру діяльності органів публічного адміністрування у сфері забезпечення продовольчої безпеки.

Встановлено, що до числа спеціальних суб'єктів адміністративних правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки відноситься: Міністерство аграрної політики та продовольства України; Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру; Державне агентство лісових ресурсів України; Державне агентство рибного господарства України тощо.

Систематизовано сфери адміністративно-правового впливу Мінагрополітики, як провідного спеціального суб'єкта забезпечення продовольчої безпеки, до числа яких віднесено: а) безпека та якість харчових продуктів; б) виробництво та реалізація сільськогосподарської продукції;

в) машинобудування для агропромислового комплексу; г) фермерська діяльність та сільськогосподарська кооперація; д) безпечність стану земельних ділянок та умов вирощування рослинної продукції; е) функціонування рибного господарства та рибної промисловості.

Окреслено актуальні проблеми недостатньої ефективності контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення продовольчої безпеки, до числа яких віднесено: 1) дублювання контрольно-наглядових повноважень суб'єктів забезпечення продовольчої безпеки, зумовлене невизначеністю їх адміністративно-правового статусу; 2) низька ефективність рівня взаємодії суб'єктів контрольно-наглядової діяльності, що спричиняє недостатню координацію міжгалузевого та міжрегіонального рівня; 3) інститут громадського контролю за діяльністю підприємств агропромислового комплексу й дотепер залишається недостатньо розвиненим, несистематизованим та неврегульованим на законодавчому рівні; 4) система моніторингу й охорони земель сільськогосподарського призначення перебуває у паралізованому стані, зумовленому війною росії проти України.

З метою вирішення окреслених проблем, запропоновано:

1) Розроблення та прийняття рамкового Закону України «Про основоположні принципи контролю та нагляду у сфері безпеки продовольства», мета якого полягатиме у систематизації та узгодженні положень нормативно-правових актів у сфері забезпечення продовольчої безпеки, визначенні цілей, завдань, функцій, принципів та компетенції суб'єктів контрольно-наглядової діяльності в окресленому напрямку реалізації державної політики.

2) Утворення незалежного координаційного органу, підконтрольного та підзвітного Верховній Раді України, наділеного координаційними повноваженнями щодо організації діяльності контрольно-наглядових органів у сфері забезпечення продовольчої безпеки та забезпечення гармонізації національного законодавства із міжнародним та національним законодавством країн Європейського Союзу.

Проаналізовано позитивний зарубіжний досвід у сфері правового

забезпечення продовольчої безпеки, зокрема: в частині наявної тісної співпраці вищих органів державної влади та міжнародних інституцій, шляхом укладання багатосторонніх угод, що регулюють внутрішньо-національні торговельно-економічні відносини в аграрному секторі, до числа яких віднесено: Угоду про сільське господарство, Угоду про пов'язані з торгівлею інвестиційні заходи, Угода про Субсидії та компенсаційні заходи, Угода про технічні бар'єри в торгівлі, Угода про процедури ліцензування імпорту; високого ступеня стандартизації й сертифікації, завданням яких є встановлення критеріїв якості продовольства, спрямованих на реалізацію механізму виявлення, запобігання та зменшення рівня небезпеки, під час виготовлення та споживання харчових продуктів; наявності широкої державної підтримки виробників сільгосппродукції, шляхом надання субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів і т.д.

Надано пропозиції щодо запровадження позитивного зарубіжного досвіду забезпечення продовольчої безпеки у національне законодавство, шляхом: а) доповнення частини 1 статті 1 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», визначенням поняття «публічне адміністрування у сфері забезпечення безпечності та якості харчових продуктів, як врегульованої нормами адміністративного права діяльності органів публічного адміністрування, наділених загальною та спеціальною компетенцією, спрямованої на нормативне визначення основних вимог до безпечності та якості харчових продуктів, а також забезпечення механізму їх дотримання»; б) обґрунтування необхідності якнайшвидшого запровадження у національне законодавство підвищених вимог до стандартизації й сертифікації продовольчої продукції в галузі її виробництва та реалізації, шляхом внесення відповідних змін до частини 2 статті 32 цього ж Закону; в) розширення переліку обов'язкової інформації про якість і безпечність харчових продуктів, який міститься в частині 1 статті 6 Закону України «Про інформацію для споживачів харчових продуктів», шляхом віднесення до такої інформації відомостей про безпечність стану земельної ділянки та умов вирощування рослинної продукції.

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, адміністративно-правові норми, національна безпека, продовольча безпека, акти застосування права, суб'єкти забезпечення продовольчої безпеки, Мінагрополітики, контрольно-наглядова діяльність у сфері забезпечення продовольчої безпеки.

SUMMARY

Fomenko O.O. Administrative and legal support of food security of Ukraine. – Qualifying scientific work on manuscript rights.

Thesis for a Candidate Degree in Law in specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – International University of Business and Law of the Ministry of Education and Science of Ukraine; Odessa State University of Internal Affairs of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. Odesa, 2025.

The dissertation is devoted to the study of administrative and legal provision of food security of Ukraine.

The concept of food safety is defined as the activity of subjects of administrative-legal food relations regulated by the norms of administrative law, which includes a set of organizational-legal, social-political, economic, scientific-technical, informational and other measures aimed at eliminating real and potential threats to vital the interests of man, society and the state in the sphere of implementation of the national food policy, with the aim of ensuring physical and economic access of the population to food products that are safe for life and health, prevention and overcoming of emergency food situations, etc.

Characteristic features of administrative and legal provision of food security are singled out, namely: a) imperative nature of legal relations in the sphere of food security provision; b) the existence of a system of executive authorities empowered with supervisory and jurisdictional powers in the field of ensuring food safety; c) the mechanism for ensuring food safety is regulated by administrative and legal norms; e) the implementation of the administrative-legal mechanism involves the application of a set of administrative-legal means; d) interdisciplinary nature of administrative and legal regulation of legal relations in the field of ensuring food security; e) ensuring

food security is a necessary condition for realizing the constitutional right of citizens to a sufficient level of social security.

The role of food security in the mechanism of ensuring Ukraine's national security is clarified, which is determined by the need to counteract real and potential threats to Ukraine's food security, classified by: a) period of action - one-time, periodic, permanent; b) state level - domestic, foreign; c) probability of occurrence - real, potential; d) spheres of occurrence – threats to the normal functioning of the system of bodies ensuring food safety; threats to food quality safety; threats to sanitary and epidemic well-being of the population; e) instruments of legal regulation - legal, non-legal.

The place of food security in the national security system of Ukraine is determined by its organizational and legal provisions, which are determined by the functioning of the system of central executive bodies of general and special competence, whose activities are regulated by the norms of administrative law and are aimed at creating legal and organizational conditions for the safe functioning of the agro-industrial complex of Ukraine, with the aim whose activity is production and processing of agricultural products, timely provision of quality food products to consumers.

Modern methodological approaches developed by the science of administrative law to improve the effectiveness of legal regulation of food safety are disclosed, which are based on a set of legal institutions, such as: a) the institute of food safety principles; b) institute of organizational and legal provision of food security; c) institute of control over ensuring food safety; d) institute of administrative and legal protection of food safety.

It has been proven that an important prerequisite for improving the legislative regulation of administrative-legal relations in the field of ensuring food security should be the development of a project of the Administrative-legal doctrine of food security for the period up to 2030, as a coherent and harmonious system of administrative-legal principles aimed at creating a conceptual basis for the development and effective implementation of state policy in the field of food security of Ukraine.

The concept of the mechanism of administrative-legal provision of food security is formulated, which is a set of administrative-legal and organizational means aimed at ensuring targeted management influence on subjects of food security, with the aim of implementing administrative-legal regulation of the specified sphere of social relations by specific administrative-legal means

The structural elements of the mechanism of administrative-legal provision of food security are singled out, which include: administrative-legal norms; administrative and legal relations; acts of application of the law (individual acts of management).

The criteria for identifying the structural elements of the mechanism of administrative and legal provision of food safety are determined, which include: a) implementation in legal form (exclusively by means of legal norms); b) the presence of a set of administrative and legal means aimed at exercising a direct regulatory influence on social relations; c) the ability to simultaneously regulate both material and procedural legal relations in the field of ensuring food safety.

The criteria for the effectiveness of legislative provision of food safety are singled out, in particular: a) creation of a system of national and regional monitoring of food safety for the detection and early warning of threats to food safety; the effectiveness of legal instruments to regulate administrative legal relations in the field of ensuring food safety both in the ordinary and in the conditions of special legal regimes; b) creation of organizational and legal conditions to eliminate food dependence on the import of the most important types of products; c) the presence of a clear algorithm of actions at the national, regional and local level regarding the uninterrupted provision of food products to the population under the conditions of the introduction of special legal regimes; d) implementation by public administration bodies of special administrative regulatory measures regarding the development of agricultural production based on the principles of expediency, moderation and protectionism.

Administrative legal relations in the field of ensuring food safety are characterized, the specific feature of which is the presence of subjects of general and

special competence. The characteristics of the powers of subjects of general competence allow us to emphasize the priority importance of the Cabinet of Ministers of Ukraine, which takes part in administrative legal relations regarding the provision of food security, by exercising its own powers, taking into account the peculiarities of: a) granting public administration bodies a specific administrative and legal status in the field of food security food safety; b) implementation of public administration in a specially defined sphere of administration - the agro-industrial complex of Ukraine, the purpose of which is the production, circulation and protection of agricultural products; c) the sub-legal nature of the activity of public administration bodies in the field of ensuring food safety.

It was established that the number of special subjects of administrative legal relations in the field of ensuring food security includes: Ministry of agrarian policy and food of Ukraine; State service of Ukraine for food safety and consumer protection; State service of Ukraine for geodesy, cartography and cadastre; State agency of forest resources of Ukraine; State fisheries agency of Ukraine, etc.

The spheres of administrative and legal influence of the Ministry of agrarian policy, as the leading special subject of ensuring food safety, have been systematized, including: a) safety and quality of food products; b) production and sale of agricultural products; c) mechanical engineering for the agro-industrial complex; d) farming activities and agricultural cooperation; e) safety of land plots and conditions for growing plant products; e) functioning of fish farming and fishing industry.

Current problems of insufficient effectiveness of control and supervision activities in the field of ensuring food safety are outlined, which include: 1) duplication of control and supervisory powers of subjects of food safety, due to the uncertainty of their administrative and legal status; 2) low efficiency of the level of interaction of subjects of control and supervision activity, which causes insufficient coordination at the inter-branch and inter-regional level; 3) the institution of public control over the activities of enterprises of the agro-industrial complex still remains underdeveloped, unsystematized and unregulated at the legislative level; 4) the system of monitoring

and protection of agricultural land is in a paralyzed state caused by Russia's war against Ukraine.

In order to solve the outlined problems, it is proposed:

1) Development and adoption of the framework Law of Ukraine "On the fundamental principles of control and supervision in the field of food safety", the purpose of which will be to systematize and harmonize the provisions of normative legal acts in the field of ensuring food safety, defining the goals, tasks, functions, principles and competences of sub objects of control and supervision activity in the outlined direction of implementation of state policy.

2) Creation of an independent coordinating body, controlled and accountable to the Verkhovna Rada of Ukraine, endowed with coordinating powers to organize the activities of control and supervisory bodies in the field of ensuring food safety and ensuring the harmonization of national legislation with international and national legislation of the countries of the European Union.

Positive foreign experience in the field of legal provision of food security has been analyzed, in particular: in terms of existing close cooperation of higher state authorities and international institutions, through the conclusion of multilateral agreements regulating intra-national trade and economic relations in the agrarian sector, which include: Agreement on agriculture, Agreement on trade-related investment measures, Agreement on subsidies and compensatory measures, Agreement on technical barriers to trade, Agreement on import licensing procedures; a high degree of standardization and certification, the task of which is to establish food quality criteria aimed at implementing a mechanism for detecting, preventing and reducing the level of danger during the production and consumption of food products; availability of broad state support for producers of agricultural products, through the provision of subsidies, subventions, subsidies, loans, etc.

Proposals were made for the introduction of positive foreign experience in ensuring food safety into national legislation, by: a) supplementing Part 1 of Article 1 of the Law of Ukraine "On Basic Principles and Requirements for the Safety and Quality of Food Products", by defining the concept of "public administration in the

field of ensuring safety and quality of food products, as regulated by the norms of administrative law, the activity of public administration bodies, endowed with general and special competence, aimed at the normative determination of the basic requirements for the safety and quality of food products, as well as ensuring the mechanism of their compliance"; b) substantiation of the need for the as soon as possible introduction into national legislation of increased requirements for standardization and certification of food products in the field of their production and sale, by making appropriate changes to Part 2 of Article 32 of the same Law; c) expansion of the list of mandatory information on the quality and safety of food products, which is contained in Part 1 of Article 6 of the Law of Ukraine "On Information for Consumers of Food Products", by adding to such information information on the safety of the land plot and conditions for growing plant products.

Keywords: administrative-legal relations, administrative-legal norms, national security, food safety, acts of law enforcement, subjects of food safety, Ministry of agriculture, control and supervision activities in the field of food safety.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові статті у періодичних фахових виданнях України:

1. Фоменко О.О. До питання про визначення поняття механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки держави. *Право та державне управління*. 2022. № 3. С. 392-398.
2. Фоменко О.О. Стан науково-методологічної розробленості проблем продовольчої безпеки. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2023. № 4 (82). С. 424-428.
3. Фоменко О.О. Продовольча безпека України як об'єкт науки адміністративного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 9. С. 604-607.
4. Фоменко О.О. Адміністративно-правові засади забезпечення продовольчої безпеки. *Право і суспільство*. 2023. № 6. С. 576-583.

Наукові статті у періодичних виданнях іноземних держав:

5. Фоменко О.О. Поняття та зміст адміністративних правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2024. № 3 (63). С.182-190.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Фоменко О.О. Значення контролю та нагляду як засобів забезпечення продовольчої безпеки. *Права та обов'язки людини у сучасному світі* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 12–13 листопада 2021 р. Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2021. С. 96-99.
7. Фоменко О.О. Суб'єкти контрольної діяльності в агропромисловому комплексі України. *Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 25–26 лютого 2022 року. Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2022. С. 67-70.
8. Фоменко О.О. Напрями покращення правового забезпечення продовольчої безпеки України. *Юридичні науки: проблеми та перспективи* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 24–25

лютого 2023 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 469-472.

9. Фоменко О.О. Використання позитивного зарубіжного досвіду щодо правового регулювання продовольчої безпеки. *Восьмі Таврійські юридичні наукові читання* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 16–17 червня 2023 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 370-373.

10. Фоменко О.О. Правоохоронні органи в системі суб'єктів забезпечення продовольчої безпеки. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали ІХ міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 22–23 грудня 2023 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 556-558.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	17
РОЗДІЛ 1 КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИХ ЗАСАД ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ	28
1.1. Продовольча безпека держави як об'єкт адміністративно-правової науки.....	28
1.2. Роль та місце продовольчої безпеки в системі національної безпеки України.....	41
1.3. Стан науково-методологічної розробленості проблем продовольчої безпеки.....	59
Висновки до розділу 1.....	75
РОЗДІЛ 2 МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	83
2.1. Поняття і структура механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки держави.....	83
2.2. Правові засади забезпечення продовольчої безпеки.....	99
2.3. Адміністративні правовідносини як центральний елемент механізму забезпечення продовольчої безпеки.....	114
Висновки до розділу 2.....	132
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ	139
3.1. Удосконалення системи контролю та нагляду у сфері забезпечення продовольчої безпеки.....	139
3.2. Аналіз позитивного зарубіжного досвіду у сфері правового забезпечення продовольчої безпеки та можливість його використання в Україні.....	155
Висновки до розділу 3.....	174
ВИСНОВКИ.....	178
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	184
ДОДАТКИ.....	205

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Право кожного громадянина на достатній життєвий рівень, зокрема шляхом забезпечення належного харчування, закріплено в статті 48 Конституції України та становить фундаментальну засаду соціальної держави. Реалізація цього конституційного припису є можливою лише за умови належного рівня продовольчої безпеки, яка в сучасних умовах набуває комплексного, міждисциплінарного характеру. У науковій доктрині та нормативно-правовому регулюванні продовольча безпека розглядається як системне явище, що включає адміністративно-правові, економічні, інформаційні та політичні механізми, спрямовані на формування спроможності держави задовольняти потреби населення у продовольстві на рівні, визначеному державними стандартами.

Визначальна роль продовольчої безпеки в системі національної безпеки України актуалізується в умовах повномасштабної збройної агресії з боку російської федерації, яка спрямована не лише на руйнування державних інститутів, але й на дестабілізацію продовольчої системи України як складової глобального ланцюга постачання. До початку воєнної ескалації Україна стабільно входила до числа провідних експортерів продовольства, забезпечуючи, зокрема, близько 10% світового експорту пшениці, понад 14% кукурудзи та понад 47% соняшникової олії. Така роль України як глобального донора продовольства потребує системного правового аналізу, зокрема з позиції адміністративно-правового механізму забезпечення сталого функціонування аграрного сектору, державного управління у сфері виробництва, реалізації та контролю якості харчових продуктів, захисту сільськогосподарських земель і рибного господарства.

Таким чином, дослідження адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки набуває особливої актуальності в умовах війни та вимагає комплексного міжгалузевого підходу, що поєднує правові, організаційні й інституційні засади публічного адміністрування в цій сфері.

Однак, отримавши рекордний врожай зернових і олійних культур у 2021 році (107 млн. тон), Україна посіла лише 58 місце в світі, маючи високі показники доступності та якості й безпечності продовольства, але значно поступаючись іншим державам у показнику ресурсів і сталого розвитку [1; 2], що свідчить про наявність серйозних проблем організаційно-правового забезпечення безпеки продовольчих ресурсів, розв'язання яких виступає важливим завданням науки адміністративного права.

Варто зауважити, що національна продовольча безпека – відносно новий вектор наукового пошуку для науки адміністративного права. Протягом багатьох десятиліть у вітчизняному науковому просторі проблемами забезпечення продовольчої безпеки опікувалися, переважно, представники економічних наук. Проте, останнє десятиліття ознаменувалося жвавою зацікавленістю проблематикою забезпечення безпеки продовольства з боку вчених-правників, зокрема, й учених у галузі адміністративного права.

Значні дослідницькі доробки у вирішенні важливого наукового завдання, пов'язаного із адміністративно-правовим забезпеченням продовольчої безпеки, зробили В.Б. Авер'янов, М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, А.І. Берлач, Н.А. Берлач, Ю.П. Битяк, В.В. Галуцько, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, В.І. Загуменник, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, В.В. Коваленко, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, О.Є. Користін, А.Т. Комзюк, М.Ю. Кравчук, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, В.А. Ліпкан, Р.С. Мельник, В.В. Мусієнко, О.В. Негодченко, Н.Р. Нижник, В.І. Олефір, О.І. Остапенко, В.Й. Пашинський, В.П. Петков, С.В. Петков, С.П. Пономарьов, В.В. Проценко, О.М. Рєзнік, О.П. Рябченко, С.Г. Стеценко, М.М. Чебаненко, Х.П. Ярмачі та інші провідні учені-адміністративісти.

Також, науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали наукові праці фахівців у галузі філософії, загальної теорії держави і права, теорії управління, економіки та інших галузевих наук, зокрема: В.І. Андрейцев, М.М. Бабич, О.М. Батигіна, Д.О. Беззубов, І.Ф. Бінько, О.В. Вараксіна, В.І. Власов, А.П. Гетьман, О.І. Гойчук, В.А. Головка, О. Гончаренко,

М. Гребенюк, Х.А. Григор'єва, В.В. Гриценко, В.Є. Гришин, Т.О. Євсюков, М.В. Заходим, О.О. Зеленська, К.П. Жидченко, В.М. Жушман, І.В. Ігнатенко, Р.В. Ігонін, О.В. Іншаков, Г.М. Калетнік, С.М. Кваша, Т.О. Коваленко, Є.Є. Колесников, М.М. Коренева, В.М. Корнієнко, М.Д. Курляк, Т.В. Курман, О.В. Лемак, М.А. Лисак, С.О. Лушпаєв, А.Г. Мартин, Л.Г. Мельник, С.І. Мельник, І.Г. Мішина, А.Д. Мостова, С.В. Несинова, В.В. Носік, Н.І. Обушна, С.М. Олейников, Ю.М. Павлюченко, В.Й. Пашинський, О.В. Петришин, О.О. Погрібний, Г.О. Прунцева, Г.О. Пчелянська, Л.Л. Рогачова, І.І. Румик, П.Т. Саблук, В.Є. Савка, В.І. Семчик, А.М. Статівка, В.М. Стретович, Н.І. Титова, В.Д. Ткаченко, Р.І. Тринько, О.В. Ульянченко, В.Ю. Уркевич, М.Й. Хорунжий, М.В. Цвік, О.В. Шкарупа, В.Т. Шлемко, М.В. Шульга.

Однак, низка аспектів адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки потребують додаткового комплексного опрацювання. Зокрема, це стосується визначення поняття продовольчої безпеки держави як об'єкта адміністративно-правової науки, виокремлення її характерних ознак; з'ясування ролі й місця продовольчої безпеки в системі національної безпеки країни; розкриття сучасних методологічних підходів щодо покращення ефективності правового регулювання продовольчої безпеки; виокремлення критеріїв ефективності законодавчого забезпечення продовольчої безпеки й з'ясування організаційних напрямів щодо його покращення; характеристики адміністративних правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки; аналіз позитивного зарубіжного досвіду у сфері правового забезпечення продовольчої безпеки й виокремлення перспективних напрямів щодо його запровадження у національне законодавство та ін.

Викладене вище вказує на актуальність і доцільність наукового дослідження стану адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, що й обумовило вибір теми дисертаційної роботи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Обрана тема дослідження належить до пріоритетних у галузі адміністративного права.

Напрямок дисертаційного дослідження обрано з урахуванням положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015); Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, (затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р.); Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору 18 економіки на період до 2022 року (схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1437-р); Національної економічної стратегії на період до 2030 року (затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179). Тема відповідає пріоритетному напрямку «Удосконалення адміністративної діяльності суб'єктів владних повноважень» Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26 березня 2021 року №12-21.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційної роботи є розробка теоретичних положень адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки України.

Для досягнення цієї мети поставлено та вирішено такі *завдання*:

- визначити поняття продовольчої безпеки держави як об'єкт адміністративно-правової науки та виокремити її характерні ознаки;
- з'ясувати роль та місце продовольчої безпеки в системі національної безпеки держави;
- розкрити сучасні методологічні підходи, вироблені наукою адміністративного права, щодо покращення ефективності правового регулювання продовольчої безпеки;
- сформулювати поняття та виокремити структурні елементи механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, визначити вимоги до їх ідентифікації;
- виокремити критерії ефективності законодавчого забезпечення продовольчої безпеки й з'ясувати організаційні напрями щодо його покращення;

- охарактеризувати адміністративні правовідносини у сфері забезпечення продовольчої безпеки, визначивши загальних та спеціальних суб'єктів їх реалізації;

- окреслити актуальні проблеми недостатньої ефективності контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення продовольчої безпеки й запропонувати шляхи їх вирішення;

- проаналізувати позитивний зарубіжний досвід у сфері правового забезпечення продовольчої безпеки й виокремити перспективні напрями щодо його запровадження у національне законодавство.

Об'єктом дисертаційного дослідження виступають суспільні відносини, що виникають в процесі адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки України.

Предметом дослідження є адміністративно-правове забезпечення продовольчої безпеки України.

Теоретичну основу дослідження становлять наукові праці в галузі загальної теорії держави та права, адміністративного права і процесу, конституційного права, правоохоронної діяльності, теорії управління, міжнародного права.

Нормативною основою дослідження є Конституція України, законодавчі акти України, міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, постанови Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, регуляторні акти центральних органів виконавчої влади у сфері забезпечення продовольчої безпеки.

Емпіричну базу дослідження склали узагальнені відомості Державної служби статистики України щодо стану забезпечення продовольством в Україні, аналітичні довідки та звіти Центру досліджень продовольства та землекористування Київської школи економіки, довідково-інформаційні видання центральних органів виконавчої влади України, міжурядових організацій ООН та Європейського союзу.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Їх застосування зумовлено системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту та юридичної форми. *Порівняльно-правовий метод* використано впродовж усього дослідження під час вивчення основних наукових підходів учених-адміністративістів, положень вітчизняного законодавства. За допомогою *логіко-семантичного методу* поглиблено й конкретизовано категорійний апарат, зокрема надано або уточнено низку дефініцій, а саме: «продовольча безпека», «забезпечення продовольчої безпеки», «загрози продовольчій безпеці», «національні інтереси у сфері продовольчої безпеки» (підрозділ 1.1), «інститут продовольчої безпеки», «принципи забезпечення продовольчої безпеки» (підрозділ 1.2), «економічна безпека», «продовольча незалежність» (підрозділ 1.3), «механізм адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки» (підрозділ 2.1), «суб'єкти контрольно-наглядової компетенції у сфері продовольчої безпеки» (підрозділ 3.1). *Метод документального аналізу та формально-юридичний метод* було використано під час: визначення правових засад нормативно-правового забезпечення продовольчої безпеки (підрозділ 2.2); визначення завдань та функцій механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки; визначення напрямів реалізації механізму контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції (підрозділ 2.1); аналізу стану реалізації повноважень суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення продовольчої безпеки (підрозділ 3.1). За допомогою методу *групування та структурно-логічного методу* охарактеризовано принципи контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення продовольчої безпеки (підрозділ 3.1). *Компаративістський метод* забезпечив аналіз і оцінку вітчизняної та іноземної правової теорії і практики щодо функціонування інституту продовольчої безпеки в публічному управлінні (підрозділ 3.2). За допомогою методу *прогнозування* було окреслено місце та перспективи розвитку інституту продовольчої безпеки в контексті науки адміністративного права (підрозділ 1.1, 1.2). В роботі також було використано

низку інших загальних та спеціальних методів наукового пізнання, які в сукупності дозволили комплексно підійти до досягнення мети дисертаційного дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першим монографічним дослідженням, у якому комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням здобутків вітчизняної та зарубіжної адміністративно-правової науки розкрито особливості адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки України. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем, основними з яких є такі:

уперше:

- розроблено проект Адміністративно-правової доктрини забезпечення продовольчої безпеки на період до 2030 року, яка включає сукупність науково обґрунтованих положень, цілей та завдань довгострокової державної політики у сфері забезпечення та зміцнення продовольчої безпеки, а також механізмів та заходів щодо їх практичної реалізації;

- визначено й запропоновано включити до статті 1 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» поняття публічного адміністрування у сфері забезпечення безпечності та якості харчових продуктів, як врегульованої нормами адміністративного права діяльності органів публічного адміністрування, наділених загальною та спеціальною компетенцією, спрямованої на правове закріплення основних вимог до безпечності та якості харчових продуктів, а також забезпечення механізму їх дотримання;

- розширено перелік обов'язкової інформації про якість і безпечність харчових продуктів, який міститься в частині 1 статті 6 Закону України «Про інформацію для споживачів харчових продуктів», шляхом віднесення до такої інформації відомостей про безпечність стану земельної ділянки та умов вирощування рослинної продукції;

- визначено критерії ідентифікації структурних елементів механізму

адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, до числа яких віднесено: а) реалізація в юридичній формі (виключно за допомогою норм права); б) наявність сукупності адміністративно-правових засобів, спрямованих на здійснення безпосереднього регулюючого впливу на суспільні відносини; в) здатність одночасно врегульовувати як матеріальні, так і процесуальні правовідносини у сфері забезпечення продовольчої безпеки;

- систематизовано сфери адміністративно-правового впливу Мінагрополітики, як провідного спеціального суб'єкта забезпечення продовольчої безпеки, до числа яких віднесено: а) безпека та якість харчових продуктів; б) виробництво та реалізація сільськогосподарської продукції; в) машинобудування для агропромислового комплексу; г) фермерська діяльність та сільськогосподарська кооперація; д) безпечність стану земельних ділянок та умов вирощування рослинної продукції; е) функціонування рибного господарства та рибної промисловості.

удосконалено:

- поняття «продовольча безпека», «забезпечення продовольчої безпеки», «загрози продовольчій безпеці», «національні інтереси у сфері продовольчої безпеки», «інститут продовольчої безпеки», «принципи забезпечення продовольчої безпеки», «економічна безпека», «продовольча незалежність», «механізм адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки», «суб'єкти контрольно-наглядової компетенції у сфері продовольчої безпеки»;

- класифікацію загроз продовольчій безпеці України за: а) періодом дії; б) державним рівнем; в) ймовірністю виникнення; г) сферами виникнення; д) інструментами правового регулювання – правові, неправові;

- сучасні методологічні підходи щодо покращення ефективності правового регулювання продовольчої безпеки, в основі яких лежить сукупність правових інститутів, таких як: а) інститут принципів забезпечення продовольчої безпеки; б) інститут організаційно-правового забезпечення продовольчої безпеки; в) інститут контролю за забезпеченням продовольчої безпеки; г) інститут адміністративно-правового захисту продовольчої безпеки;

- структурні елементи механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, до числа яких відносяться: адміністративно-правові норми; адміністративно-правові відносини; акти застосування права (індивідуальні акти управління);

- розуміння адміністративних правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки, специфічною рисою яких є наявність суб'єктів загальної та спеціальної компетенції.

набули подальшого розвитку:

- гіпотеза щодо доцільності розроблення Адміністративно-правової доктрини забезпечення продовольчої безпеки на період до 2030 року, яка включає сукупність науково обґрунтованих положень, цілей та завдань довгострокової державної політики у сфері забезпечення та зміцнення продовольчої безпеки, а також механізмів та заходів щодо їх практичної реалізації;

- підходи до систематизації спеціальних суб'єктів адміністративних правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки, сукупність яких складають: Міністерство аграрної політики та продовольства України; Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру; Державне агентство лісових ресурсів України; Державне агентство рибного господарства України;

- напрями розв'язання актуальних проблем у сфері адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, серед яких: розроблення та прийняття рамкового Закону України «Про основоположні принципи контролю та нагляду у сфері безпеки продовольства»; утворення незалежного координаційного органу, підконтрольного та підзвітного Верховній Раді України, наділеного координаційними повноваженнями щодо організації діяльності контрольно-наглядових органів у сфері забезпечення продовольчої безпеки.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес у:

- *науково-дослідній сфері* – результати дисертації можуть бути основою для подальшого підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки України;
- *сфері правотворчості* – висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, можуть бути використані для вдосконалення чинного адміністративного законодавства, зокрема положень Законів України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», «Про інформацію для споживачів харчових продуктів» та підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують організаційно-правове забезпечення продовольчої безпеки України;
- *правозастосовній сфері* – використання одержаних результатів дасть змогу покращити форми та методи діяльності органів публічного адміністрування у сфері забезпечення продовольчої безпеки;
- *освітньому процесі* – положення й висновки дисертації можуть бути використані при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Адміністративна діяльність Національної поліції», «Поліцейська діяльність», а також при підготовці лекцій і навчальних посібників із цих дисциплін.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною, завершеною науковою працею, що містить дослідження актуальної для сучасної адміністративно-правової теорії та практики проблеми. Положення, які відображено в дисертації та виносяться на захист, особисто розроблені здобувачем.

Апробація результатів дослідження. Основні результати та висновки дисертаційної роботи апробовано на наступних міжнародних науково-практичних конференціях: «Права та обов'язки людини у сучасному світі» (м. Одеса, 12–13 листопада 2021 року); «Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні» (м. Запоріжжя, 25–26 лютого 2022 року);

«Юридичні науки: проблеми та перспективи» (м. Запоріжжя, 24–25 лютого 2023 року); «Восьмі Таврійські юридичні наукові читання» (м. Київ, 16–17 червня 2023 року); «Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права» (м. Кременчук, 22–23 грудня 2023 року).

Публікації. Основні положення та висновки дисертаційної роботи опубліковано у 10 наукових працях, з яких 4 – наукові статті у виданнях категорії «Б», що визначені Міністерством освіти і науки України як фахові з юридичних наук, 1 наукова стаття – у періодичному правничому виданні іноземної держави, 5 – тези доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з анотацій, списку опублікованих автором праць, вступу, трьох розділів, які об’єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації складає 217 сторінок, з них основний текст – 167 сторінок, список використаних джерел – 21 сторінка (203 найменування), додатки – 13 сторінок.

РОЗДІЛ 1 КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИХ ЗАСАД ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ

1.1. Продовольча безпека держави як об'єкт адміністративно-правової науки

Продовольство слугує одним із найважливіших складових елементів національної системи життєзабезпечення, виступає надійним гарантом безпеки та незалежності сучасної держави. За справедливим твердженням французького філософа-просвітянину Жана-Жака Руссо, висловленим ще у середині XVIII сторіччя, єдиний засіб утримати державу в стані незалежності від будь-кого - це сільське господарство. Володій ви хоч всіма багатствами світу, якщо вам нічим харчуватися - ви залежите від інших [3]. Важко не погодитися із не втрачаючим і дотепер висновком видатного французького філософа. Будучи основним показником рівня незалежності країни, продовольча захищеність держави, передовсім, характеризує її соціальну спрямованість та виражається у основоположних принципах її функціонування та спроможності інститутів публічного управління забезпечувати найважливіше право людини на власне існування.

Будучи важливою галуззю економічного потенціалу України, - висновує Н.І. Титова, - землі сільськогосподарського призначення та сільськогосподарська продукція, яка на них вирощується, виступають в якості життєзабезпечувального фактору для всього суспільства [4, с. 8]. Не применшуючи пріоритетного значення сільського господарства в економічному розвитку нашої країни, також слід підкреслити багатовекторність його впливу на усі галузі соціально-економічного та політичного життя не тільки на національному рівні, але й міжнародному.

Стаття 25 Загальної декларації прав людини проголошує, що «кожна людина має право на такий рівень життя, включно з харчуванням, який є

достатнім для підтримання здоров'я й добробуту її самої та її сім'ї. Ми твердо переконані, що це право – а не привілей – є невід'ємним для всіх людей, для всіх країн разом із правом на життя та свободу. Кожна країна повинна бути надійно захищена від голоду. Водночас будь-яка держава, що провокує голод і намагається зробити доступ до продовольства привілеєм, має отримати найжорсткішу реакцію світу» [5]. Зазначена правова норма яскраво демонструє безпосередній вплив стану продовольчої безпеки на рівень незалежності та суверенітету будь-якої країни.

На міжнародно-правовому рівні відправною точкою у формуванні правового забезпечення продовольчої безпеки, коли міжнародне співтовариство спрямувало зусилля на вироблення правових основ подолання дефіциту продовольства, слугує факт заснування Організації Об'єднаних Націй, яка надала поштовх у виробленні правової основи забезпечення продовольчої безпеки у державах-учасниках ООН.

Так, 16 листопада 1974 року в Римі, під час проведення Всесвітньої продовольчої конференції, було прийнято Загальну декларацію про ліквідацію голоду та недоїдання (Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition), міжнародний документ, схвалений резолюцією Генеральної Асамблеї ООН, відповідно до параграфу 1 якої «Кожна особа — незалежно від статі чи віку — володіє невід'ємним правом на свободу від голоду та недоїдання як необхідною умовою для повноцінного розвитку і збереження фізичних та інтелектуальних здібностей. За умов сучасного технічного прогресу, наявності достатніх матеріальних ресурсів та організаційно-інституційного потенціалу, міжнародне співтовариство має об'єктивну спроможність досягти цієї мети. Відтак, ліквідація голоду має розглядатися як колективне зобов'язання всіх держав, а передусім економічно розвинених країн, які володіють необхідними засобами для надання ефективної міжнародної продовольчої підтримки» [6].

Попри те, що необхідність прийняття коментованої декларації була обумовлена наростаючою продовольчою проблемою, яка у другій половині XX століття набула глобальних масштабів, слід констатувати, що на міжнародно-

правовому рівні загальне розуміння продовольчої безпеки та механізм подолання голоду так і не був сформований.

Подальший розвиток правових засад забезпечення продовольчої безпеки на міжнародному рівні пов'язується з прийняттям 13 листопада 1996 року Римської декларації про всесвітню продовольчу безпеку, схваленої на Всесвітньому саміті з продовольчої безпеки. Зазначена декларація заклала концептуальні та правові основи формування загальновизнаного підходу до визначення продовольчої безпеки як такого соціально-економічного стану держави, за якого забезпечується гарантований доступ населення, включно з кожною окремою особою, до продуктів харчування, питної води та інших життєво необхідних харчових ресурсів у кількісному, якісному та асортиментному вимірах, достатніх для повноцінного фізичного розвитку, підтримання здоров'я та гідного рівня життя [7].

Проте, слід зауважити, що не зважаючи на поставлене у Римській декларації перспективне завдання щодо зниження вдвічі чисельності голодуючих людей та забезпечити населення планети продовольством до 2015 року, ця мета так і не була реалізована. За результатами щорічної доповіді ООН щодо світової продовольчої безпеки та харчування, після неухильного зниження протягом більше десяти років голод у світі знову почав зростати і в 2016 році вразив 815 мільйонів людей, або 11 відсотків населення світу [8].

Невтіша ситуація із станом продовольчої безпеки в світі також здобула документального підтвердження у липні 2002 року, під час чергового саміту Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН, міжурядової організації, до складу якої входять 194 держави-члени, два асоційовані члени та одна організація-член — Європейський союз [9]. Учасниками саміту було визнано, що світове співтовариство програє битву з голодом, а серед способів забезпечення продовольчої безпеки вказано на поєднання засобів щодо підтримки найбільш нужденних країн продуктами харчування, з розробкою та реалізацією власних програм, спрямованих на подолання кризових явищ у сільському господарстві.

Сучасний етап подолання голоду в світі безпосередньо пов'язаний із повномасштабною війною, розв'язаною в Україні російською федерацією, і намаганням останньої розбалансувати загальносвітовий механізм продовольчої безпеки, використавши його в якості зброї у війні проти України. Слід наголосити, що у 2021 році, відповідно до Глобального індексу продовольчої безпеки, Україна, отримавши за даними Держстату рекордний врожай зернових і олійних культур (107 млн. тон), посіла лише 58 місце в світі, маючи високі показники доступності та якості й безпечності, але значно поступаючись іншим державам у показнику ресурси і сталий розвиток [2], що свідчить про наявність серйозних організаційних та правових проблем із станом забезпечення безпеки продовольчих ресурсів. Мусимо констатувати, що й дотепер на законодавчому рівні не прийнято спеціального законодавчого акту, спрямованого на визначення принципів державної політики у сфері продовольчої безпеки; формування понятійного апарату у сфері забезпечення продовольчої безпеки, зокрема, таких дефініцій, як: «забезпечення продовольчої безпеки», «загрози продовольчій безпеці», «національні інтереси у сфері продовольчої безпеки» і т.д.; врегулювання кола суб'єктів забезпечення продовольчої безпеки, визначення їх функцій та повноважень, зокрема, й щодо ефективного реагування на загрози продовольчій безпеці; вироблення стратегічних напрямів державної політики щодо забезпечення продовольчої безпеки і т.д. Прийнятий 24 березня 2022 року Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» продемонстрував намагання законодавця лише фрагментарно, в контексті правового режиму воєнного стану, вирішити комплексну багатогранну проблему забезпечення продовольчої безпеки [10]. Звужений підхід до врегулювання правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки проявляється у меті коментованого законодавчого акту, яка спрямована на створення умов для успішної посівної кампанії 2022 року і вирішення нагальних проблем щодо оперативного залучення земель сільськогосподарського призначення в аграрне виробництво в умовах війни. На думку професора В.М. Єрмоленка, «у повоєнний

період постане необхідність принципово нового підходу до регулювання відповідної сфери, що зумовить потребу в ухваленні спеціального закону. Розроблення його проєкту доцільно здійснювати із залученням провідних фахівців у галузі аграрної, економічної та правової науки, що забезпечить науково обґрунтоване та комплексне нормативне врегулювання» [11, с. 25].

У цьому контексті Т.В. Курман цілком обґрунтовано зазначає, що проблема забезпечення продовольчої безпеки України зазнала істотної ескалації у зв'язку з повномасштабною збройною агресією Російської Федерації, що спричинила глибоку дестабілізацію в аграрному секторі на тлі надзвичайних умов воєнного стану. Воєнні дії призвели до масштабного знищення виробничих ресурсів сільськогосподарського призначення, включаючи сільськогосподарську техніку, інфраструктуру для зберігання врожаю (зернохосовища), об'єкти тваринницької галузі, а також спричинили загибель значної частини поголів'я сільськогосподарських тварин. Особливе занепокоєння викликає деградація ґрунтового покриву внаслідок вибухів боєприпасів, що призводить до хімічного, фізичного та механічного пошкодження сільськогосподарських угідь, зокрема внаслідок їх мінування. Крім того, блокування морських портів значною мірою ускладнює або повністю унеможлиблює експорт вітчизняної аграрної продукції. Сукупність зазначених факторів формує багатовекторні ризики, що охоплюють як економічну складову функціонування аграрного бізнесу, так і системні загрози продовольчій безпеці держави [12, с. 123].

З метою недопущення національної та світової продовольчої кризи, 26 листопада 2022 року Президентом України організовано проведення Міжнародного установчого саміту International Summit on Food Security, котрий поклали начало инициированной Главой государства гуманитарной программе Grain from Ukraine. Учасники саміту виступили з ініціативою щодо створення Глобальної групи реагування на продовольчу, енергетичну та фінансову кризи й закликали держави-члени та інші зацікавлені сторони підтримувати функціонування ланцюгів постачання продовольства й сільськогосподарської

продукції та залишати торговельні канали та ринки відкритими для переміщення продовольства» [13].

Аналіз міжнародно-правових документів, що регламентують питання забезпечення продовольчої безпеки, дає підстави для висновку про наявність суттєвого концептуального недоопрацювання їх понятійного апарату. Зокрема, одним із ключових недоліків переважної більшості нормативно-програмних актів є спрощене, звужене трактування продовольчої безпеки виключно як складової економічної безпеки держави. Такий підхід не охоплює усього спектру соціальних, екологічних та гуманітарних чинників, натомість фокусується переважно на забезпеченні захищеності життєво важливих інтересів особи через державні гарантії безпеки та якості харчових продуктів, необхідних для підтримання фізіологічно обґрунтованого рівня життєдіяльності людини [14].

Але в той же час, цілком обґрунтованими є судження тих дослідників, які переконані, що агросфера традиційно виступає сферою концентрації цілої низки публічних і приватних інтересів: економічного, продовольчого, екологічного, соціального, безпекового та інших напрямків [12, с. 124]. А тому існує потреба у виробленні єдиного підходу до розуміння продовольчої безпеки та її сутнісних характеристик. Актуальною також є проблема щодо удосконалення понятійного апарату у сфері забезпечення продовольчої безпеки, шляхом виокремлення її адміністративно-правового наповнення. З огляду на те, що зазначений факт суттєво впливає на формування законодавчих основ адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки на національному рівні, вважаємо за необхідне здійснити теоретико-правовий аналіз дефініції «продовольча безпека» та визначити її характерні ознаки.

Слід підкреслити, що традиційна зацікавленість щодо здійснення наукового пошуку у напрямку теоретико-правового обґрунтування продовольчої безпеки простежується в роботах авторів з економічної теорії та управління національним господарством. Так, М.М. Бабич, констатуючи відсутність уніфікованого підходу до визначення категорії «продовольча безпека», обґрунтовує доцільність її трактування як інтегрального соціально-економічного

та екологічного стану суспільного розвитку, який гарантує стабільний фізичний, економічний та соціальний доступ населення до безпечних і поживних харчових продуктів. Такий стан, на думку дослідника, досягається завдяки функціонуванню ефективних механізмів забезпечення продовольчої безпеки, які мають бути імplementовані на всіх рівнях публічного управління — від національного до локального [15, с. 387].

У монографічному дослідженні «Продовольча безпека» професор О.І. Гойчук аргументовано доводить, що продовольча безпека відображає економічну природу суспільних відносин, оскільки становить собою структуровану та системну категорію, спрямовану на гарантування стабільного забезпечення населення продуктами харчування належної якості на усіх рівнях соціальної організації. У широкому контексті вона розглядається як суспільне благо, забезпечення якого вимагає активного втручання та підтримки з боку держави [16, с. 146]. Думається, що сформульоване автором визначення не в повному обсязі відображає широкий підхід до розуміння продовольчої безпеки, адже «потреба державної підтримки», на нашу думку, має розкривати й сутнісні елементи системи та механізму її забезпечення.

Академік Р.І. Тринько, акцентуючи увагу на ключовій ролі держави у забезпеченні продовольчої безпеки, пропонує її визначення як здатність держави за будь-яких соціально-економічних та політичних умов гарантувати населенню доступ до екологічно безпечної продукції харчування у кількості, що відповідає науково обґрунтованим нормам споживання, за умов платоспроможного попиту, коли витрати на продукти харчування не перевищують третини сукупного доходу домогосподарств. Такий підхід підкреслює необхідність державного регулювання цінової доступності продуктів, а також забезпечення екологічної та якісної складової продовольчої продукції [17, с. 252]. Варто зазначити, що розуміння продовольчої безпеки, як наукової категорії, залежить від її місця та ролі у глобальній системі світової безпеки і, відтак, зазнає періодичних змін, в залежності від змістовного наповнення викликів та загроз, які мають місце на час проведення чергового Всесвітнього продовольчого саміту.

Так, у 1974 році дефініцію «продовольча безпека» офіційно уведено в наукову термінологію на Всесвітньому продовольчому саміті (WFS), де його зміст інтерпретувався як «доступність у будь-який час необхідних світових продовольчих запасів основних продуктів харчування для сталого росту споживання та компенсації коливань виробництва та цін» [18, с. 3].

Результатом Всесвітнього продовольчого саміту 1996 року стало формулювання розширеного підходу до трактування продовольчої безпеки, відповідно до якого вона розглядається як безперешкодний і стабільний доступ усіх осіб до достатньої, безпечної та поживної їжі, яка відповідає харчовим потребам і уподобанням, необхідним для ведення активного та здорового способу життя. Крім того, у межах зазначеного підходу було окреслено багаторівневу структуру забезпечення продовольчої безпеки, що охоплює індивідуальний, домогосподарський, національний, регіональний і міжнародний рівні [7]. Слід констатувати, що наукова цінність коментованого визначення продовольчої безпеки полягає у: а) визначенні мети її здійснення, яка полягає у забезпеченні якісного та повноцінного життя кожної людини; та б) застосуванні принципу безперервності, у контексті реалізації права на продовольчу безпеку.

Правову основу розуміння продовольчої безпеки також складають доповіді профільних міжнародних інституцій. Наприклад, домінуюча роль продовольчої безпеки розкривається у доповіді Світового банку реконструкції та розвитку, та проявляється у «вільному доступі усіх людей в будь-який час до достатньої кількості їжі для активного і здорового способу життя» [19].

Схожий підхід до визначення сутності продовольчої безпеки представлено у Доповіді Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй про стан людського розвитку за 1994 рік, де вона розглядається як діяльність держави, спрямована на забезпечення населення поживним та безпечним продовольством шляхом використання різноманітних інструментів державного регулювання. У документі продовольча безпека тлумачиться як доступність основних продуктів харчування, що передбачає як наявність достатніх їх обсягів, так і забезпечення

вільного доступу до них за умови відповідної купівельної спроможності населення [20].

Узагальнюючи численні висновки фахівців у галузі економічних наук щодо сутності продовольчої безпеки, а також аналізуючи міжнародні правові акти, які визначають дефініцію досліджуваного поняття, слід зазначити, що в контексті економічної теорії поняття продовольчої безпеки розкривається з позиції задоволеності потреб споживача рівнем продовольчих послуг, але в той же час, недостатньо розкриває роль та систему органів публічного управління у механізмі забезпечення продовольчої безпеки. Саме тому, у всіх вищенаведених визначеннях зміст продовольчої безпеки включає такі теоретико-правові характеристики, як: а) достатність забезпечення продовольством; б) доступність продовольства широкому колу споживачів; в) захист інтересів споживачів від зловживань з боку виробників та неякісної продукції; г) захист національного виробника від неконтрольованого постачання імпортової продукції, і т.д.

З огляду на висловлене твердження, більш широкого тлумачення підлягають судження тих учених, які не включають до числа сутнісних елементів продовольчої безпеки публічно-правовий аспект. Зокрема, дещо звуженим виглядає судження С.М. Кваші щодо віднесення до сутнісних характеристик продовольчої безпеки лише політичного, економічного й соціального аспектів [21, с. 17-21]. Аналогічну концептуальну позицію висловлює О.О. Зеленська, яка у структурі продовольчої безпеки виокремлює два ключові аспекти. По-перше, соціально-економічний аспект, що відображає спроможність держави забезпечити населенню споживання основних продуктів харчування відповідно до встановлених соціальних норм та стандартів. По-друге, політико-економічний аспект, що характеризує здатність держави мобілізувати внутрішні ресурси для організації забезпечення населення переважно національним продовольством, що, своєю чергою, є запорукою економічної самостійності та політичного суверенітету [22, с. 109].

Отже, застосування широкого підходу до розуміння продовольчої безпеки має враховувати публічно-правовий аспект, а відтак – теоретичні напрацювання

учених у галузі адміністративного права. Повністю погоджуючись із висловленим твердженням, слід підкреслити, що відправною точкою формування моделі продовольчої безпеки має слугувати система державного управління, яка створює організаційно-правовий фундамент для реалізації механізму забезпечення продовольчої безпеки. Разом з тим, варто враховувати, що забезпечення продовольчої безпеки є однією з ключових функцій національної продовольчої системи. Її реалізація передбачає, зокрема, визначення основних груп продовольчих товарів, формування та ефективне використання державного продовольчого резерву, а також упередження і нейтралізацію загроз продовольчій безпеці, які можуть виникати на всіх етапах системи продовольчого забезпечення [23, с. 188].

Таким чином, розуміння продовольчої безпеки як адміністративно-правової категорії складається з двох ключових напрямків, один з яких спрямований на визначення, власне, продовольчої безпеки, як сукупності утворюючих її елементів, а другий розкриває публічно-правові властивості системи та механізму її забезпечення.

Виходячи з сформульованої гіпотези, Д.О. Беззубов пропонує розглядати продовольчу безпеку як двоаспектну категорію — пасивну та активну. У пасивному розумінні продовольча безпека ототожнюється зі станом відсутності загроз і небезпек для продовольчих відносин у державі. Натомість в активному аспекті вона трактується як складова частина системи національної та державної безпеки, що характеризується наявністю ефективного правового механізму забезпечення продовольчої стабільності для всіх суб'єктів суспільних відносин. Такий підхід передбачає здійснення цілеспрямованої діяльності органів виконавчої влади, а також фізичних і юридичних осіб щодо регулювання відносин у сфері продовольства як соціально значущого об'єкта [24, с. 200].

Аналіз наведеного підходу дає підстави стверджувати, що адміністративно-правове осмислення продовольчої безпеки та системи її забезпечення ґрунтується на функціонуванні комплексу взаємопов'язаних і системоутворюючих елементів, центральне місце серед яких займають

адміністративні правовідносини. Так, В.І. Курило цілком обґрунтовано визначає їх як особливу форму суспільних відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки, які набувають характеру стійких правових зв'язків між сторонами (суб'єктами), що виникають у процесі реалізації ними суб'єктивних прав і виконання обов'язків на основі норм адміністративного права, які встановлюють, регламентують і гарантують відповідні правові механізми [25, с. 30–31].

Водночас, на думку професора Т.О. Коваленко, наявні у науковій літературі визначення продовольчої безпеки акцентують переважно на її економічному аспекті, залишаючи поза увагою інші ключові складові. Зокрема, у вітчизняному нормативно-правовому регулюванні досі не закріплено структурних елементів продовольчої безпеки, її основоположних принципів, а також не сформовано цілісного інституційно-функціонального механізму її забезпечення [26, с. 31]. Обґрунтованість висловленого зауваження підтверджується динамікою та, водночас, безрезультатністю численних спроб законодавців врегулювати на законодавчому рівні організаційно-правові основи забезпечення продовольчої безпеки, яка слугує потужним індикатором стабільності соціального розвитку суспільства.

Нагадаємо, що на конституційному рівні соціальна спрямованість продовольчої безпеки знайшла відображення у статті 1 Конституції України, відповідно до якої Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава [27]. На думку В.Є. Гришина, реалізація цього ключового загальнодержавного принципу в контексті забезпечення продовольчої безпеки полягає у формуванні системи законодавчих актів, спрямованих на гарантування доступу кожної особи до безпечних та якісних продуктів харчування. Досягнення цієї мети можливе шляхом розробки й впровадження цілісної та збалансованої державної політики у сфері продовольчої безпеки [28, с. 26]. Висловлене твердження актуалізує потребу врегулювання правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки, як на теоретичному, так і правотворчому й правозастосовному рівні.

Зокрема, слід відмітити низку законопроектів у сфері забезпечення продовольчої безпеки, які до теперішнього часу так і не набули статусу законів України. Йдеться насамперед про зареєстрований 07 вересня 2005 р. за № 8098 проект закону України «Про продовольчу безпеку України» [29], який не набрав необхідної кількості голосів.

У 2011 році відбулась друга спроба щодо врегулювання правовідносин у сфері продовольчої безпеки, шляхом подання на розгляд Верховної Ради України двох законопроектів у сфері забезпечення продовольчої безпеки, а саме: проекту закону України «Про основи продовольчої безпеки України» [30] та проекту закону України «Про продовольчу безпеку України» від 28 квітня 2011 р. № 8370-1 [31], які також не було прийнято.

24 жовтня 2012 року зареєстровано черговий законопроект «Про продовольчу безпеку України» [32], який у подальшому був відкликаний і знятий з розгляду. Таким чином, логічне завершення законотворчого процесу у сфері законодавчого забезпечення продовольчої безпеки з різних причин було відкладено на невизначений строк.

Аналіз вищевказаних законопроектів дозволяє зробити висновок про відсутність єдиного підходу до визначення поняття продовольчої безпеки. Судження законодавців щодо сутності продовольчої безпеки варіюються від здатності держави задовольняти потреби населення в харчуванні на рівні не нижче медичних обґрунтованих норм, до соціально-економічного та екологічного стану в державі, при якому всі її громадяни стабільно та гарантовано забезпечені продовольством. Але при цьому, суб'єкт законодавчої ініціативи під час характеристики продовольчої безпеки обмежується лише її зовнішніми цілями, такими як доступність та якість продовольства, спроможність забезпечити сприятливу демографічну динаміку, збереження генофонду нації, сталість розвитку, інтеграція країни у світовий економічний простір і т.д. У той же час, поняття продовольчої безпеки в жодному із законопроектів не відображає її внутрішніх властивостей, які проявляються у правовідносинах між суб'єктами та об'єктами забезпечення продовольчої

безпеки; не відображено у загаданих законопроектах і сукупність зовнішніх чинників, які впливають на стан продовольчої безпеки, у вигляді реальних та потенційних загроз, а відтак не визначено стратегічні напрямки їх подолання, і т.д.

На теперішній час, серед загальної сукупності законодавчих актів, спрямованих на врегулювання правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки, її поняття визначено лише у статті 2 Закону України від 24 червня 2004 року № 1877-IV «Про державну підтримку сільського господарства України», як захищеність життєвих інтересів людини, яка виражається у гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності [33]. Аналіз наведеного визначення дозволяє зробити висновок про його однобічність, оскільки продовольча безпека сприймається як виключно економічний аспект національної безпеки держави. Цю думку підтримує й Т.О. Коваленко, яка вказує, що нормативне визначення продовольчої безпеки піддалося обґрунтованій критиці в юридичній науці, оскільки воно охоплює лише один з її аспектів – економічну доступність продуктів харчування для населення [26, с. 31].

Відтак, юридично обґрунтованими та змістовно довершеними є такі наукові уявлення про феномен продовольчої безпеки, які розкривають її як комплексне явище, відображають її правові, соціально-економічні та політичні внутрішні властивості. У цьому контексті заслуговує на увагу визначення досліджуваної правової категорії, запропоноване С. Лушпаєвим, згідно з яким продовольча безпека держави є станом розвитку суспільних відносин, за якого комплекс правових, соціально-політичних, економічних, науково-технічних, організаційних, інформаційних та інших заходів спрямований на забезпечення фізичної та економічної доступності населення до безпечних для життя та здоров'я продуктів харчування, а також на попередження та подолання надзвичайних продовольчих ситуацій [34, с. 269]. Думається, що вищевказана дефініція дає змогу сформулювати авторське визначення продовольчої безпеки,

в контексті науки адміністративного права та виокремити характерні ознаки продовольчої безпеки.

Так, продовольча безпека держави, як адміністративно-правова категорія, може бути визначена як урегульована нормами адміністративного права діяльність суб'єктів адміністративно-правових продовольчих відносин, яка включає сукупність організаційно-правових, соціально-політичних, економічних, науково-технічних, інформаційних та інших заходів, спрямованих на усунення реальних та потенційних загроз життєво важливим інтересам людини, суспільства та держави у сфері реалізації національної продовольчої політики, з метою забезпечення фізичної та економічної доступності населення до продуктів харчування, що є безпечними для життя та здоров'я, запобігання та подолання надзвичайних продовольчих ситуацій тощо.

Ознаки адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки:

а) імперативний характер правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки; б) наявність системи органів виконавчої влади, наділених контрольно-наглядовими та юрисдикційними повноваженнями у сфері забезпечення продовольчої безпеки; в) механізм забезпечення продовольчої безпеки врегульований адміністративно-правовими нормами; г) реалізація адміністративно-правового механізму передбачає застосування сукупності адміністративно-правових засобів; д) міжгалузевий характер адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки; е) забезпечення продовольчої безпеки є необхідною умовою реалізації конституційного права громадян на достатній рівень соціального забезпечення.

1.2. Роль та місце продовольчої безпеки в системі національної безпеки України

Проблема продовольчої безпеки займає провідне місце у національній безпеці кожної країни, оскільки є обов'язковою умовою й необхідним чинником соціальної та економічної стабільності держави. Завдяки їй досягається сталий

соціально-економічний розвиток суспільства, його демографічне відтворення [35]. Іншими словами, продовольча безпека будь-якої країни слугує невід'ємним елементом системи її національної безпеки.

У сучасному розумінні продовольча безпека являє собою сукупність адміністративно-правових, інформаційних, економічних та політичних засобів, реалізація яких спрямована на формування здатності держави гарантовано задовольняти власні потреби у забезпеченні населення продовольством на рівні, передбаченому державними стандартами. Таким чином, ефективність продовольчої безпеки характеризується рівнем доступності продовольства населенню країни.

За результатами аналізу, проведеного Центром досліджень продовольства та землекористування при Київській школі економіки констатовано, що після трьох років війни росії проти України, у зв'язку зі зростанням споживчих цін та безробіттям, доступність продуктів харчування в Україні знизилася на 15 - 43% [36]. Більше того, за 30-ти річний період незалежності, в Україні спостерігається чітка тенденція дестабілізації споживання основних продуктів харчування як за абсолютним розміром, так і за структурою раціону [37, с. 35]. Тобто зниження рівня доступності продовольства пов'язано з російсько-українською війною лише частково. У зв'язку з цим, постає запитання про характеристику реальних та потенційних загроз стану продовольчої безпеки, в тому числі у період військового стану; який рівень впливу цих загрозливих чинників на стан безпеки національної; яка роль адміністративно-правового регулювання, в процесі формування й реалізації державного механізму, спрямованого на забезпечення продовольчої безпеки, і т.д. Цілком очевидно, що відповідь на вказані запитання лежить у практичній площині, однак рівень теоретико-правового обґрунтування ролі продовольчої безпеки в системі безпеки національної надасть змогу сформулювати науково обґрунтовані пропозиції до чинного адміністративного законодавства, й тим самим покращити рівень нормативно-правового забезпечення продовольчої безпеки та визначити її місце в системі національної безпеки.

Але спочатку вважаємо за доцільне проаналізувати наукові підходи до розуміння національної безпеки, її складових елементів та місця, яке посідає продовольча безпека в структурі безпеки національної.

Закон України «Про національну безпеку» дає легальне визначення поняття національної безпеки України як захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз [38]. З одного боку, вказана дефініція мала б припинити наукову дискусію стосовно розуміння національної безпеки, але в той же час, наявність у вказаному понятті правової конструкції «інші національні інтереси», відсутність цілепокладання, а також сукупності інших важливих та необхідних елементів, які характеризують національну безпеку держави як комплексне правове явище, створює підстави для аналізу її поняття фахівцями різних галузей правової науки.

Вітчизняні дослідники О. М. Гончаренко, Е. М. Лисицин та В. Б. Ваганів визначають національну безпеку як категорію, що відображає рівень захищеності життєво важливих інтересів, прав і свобод особи, суспільства та держави від зовнішніх і внутрішніх загроз, або ж як рівень відсутності загроз правам і свободам людини, а також основним інтересам і цінностям суспільства та держави [39, с. 39]. Уявляється, що дефініція, наведена О. М. Гончаренком, не відображає сукупності об'єктів її забезпечення, відтак, має абстрактний характер, а тому потребує додаткового осмислення.

Професор А.О. Собакарь здійснив аналіз змісту національної безпеки в контексті її адміністративно-правового забезпечення і дійшов обґрунтованого висновку, що адміністративно-правова основа забезпечення національної безпеки є сукупністю взаємопов'язаних і внутрішньо погоджених основоположних нормативно-правових актів, які містять юридичні принципи та норми, спрямовані на адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у сфері національної безпеки, з метою їх упорядкування, охорони та розвитку відповідно до суспільних потреб [40, с. 158].

Спроба з'ясувати розуміння сукупності національних інтересів, які є об'єктом захисту держави, була здійснена С.П. Пономарьовим. При цьому, для позначення національних інтересів вчений використовує поняття «цінності», у контексті охорони матеріальних, духовних та культурних цінностей кожної особи, суспільства та держави [41, с. 61]. Розгляд національної безпеки як діяльності наводить на думку про необхідність чіткого визначення системи органів виконавчої влади, наділених відповідними повноваженнями для забезпечення продовольчої безпеки, що дозволяє з'ясувати її місце і роль у структурі національної безпеки.

В.А. Ліпкан зазначає, що національна безпека визначається як свідомий, цілеспрямований та організуючий вплив суб'єкта управління на загрози й небезпеки. В рамках цього впливу державними та недержавними інституціями створюються умови для прогресивного розвитку українських національних інтересів, а також для забезпечення добробуту конкретної особи, суспільства і держави, що забезпечує ефективне функціонування системи національної безпеки України [42, с. 22; 43, с. 4]. Аналогічного висновку щодо розуміння національної безпеки, в якості сукупності напрямів її забезпечення, доходить О.В. Лемак, який визначає об'єкти цього правового явища, якими, на думку автора, виступають національні цінності [44, с. 66]. Тож, нам імпонує запропонована автором характеристика національної безпеки в якості сукупності утворюючих її пріоритетних об'єктів, з тією лише поправкою, що їх сукупність має включати також і продовольчу безпеку, яка автором, на жаль, не визначена серед пріоритетів національної безпеки.

З огляду на вищевикладені підходи, заслуговує на увагу підхід до розуміння національної безпеки, сформульоване С. І. Мельником, відповідно до якого національна безпека розглядається як багатовимірна категорія, що охоплює сукупність взаємопов'язаних сфер безпеки — економічну, інформаційну, військову, екологічну, політичну, соціальну, продовольчу та інші. Зазначені складові функціонують у тісному взаємозв'язку, утворюючи цілісну

систему, в межах якої кожна окрема складова відіграє важливу роль у забезпеченні стійкості та стабільності держави [45, с. 129].

Наголошуючи на визначальній ролі продовольчої безпеки в загальній системі національної безпеки, О. В. Вараксіна аргументовано стверджує, що сутність продовольчої безпеки, як елементу національної безпеки України, полягає в гарантованій державою захищеності життєво важливих інтересів людини, що виражається у безперешкодному економічному доступі населення до якісних і безпечних продуктів харчування, необхідних для забезпечення нормальної життєдіяльності [46, с. 12]. У зв'язку з цим, продовольча безпека обґрунтовано розглядається як фундаментальний, базисний та системоутворюючий елемент національної безпеки держави [47, с. 23], що становить невід'ємну складову економічного розвитку країни та виступає одним із ключових чинників гарантування її стійкості у внутрішньополітичному та зовнішньому середовищі [48, с. 116].

Аналіз наведених наукових позицій щодо сутності національної безпеки дозволяє дійти висновку про існування двох наукових позицій щодо сутності національної безпеки, одна з яких, яку ми підтримуємо, репрезентує досліджуване публічно-правове явище, як діяльність, спрямовану на забезпечення нормального функціонування об'єктів національної безпеки, в ролі яких виступають безпекові, а по суті – національні цінності, одне з визначальних місць серед яких обіймає продовольча безпека.

Другий підхід до визначення національної безпеки характеризує її як явище, певний суспільно-політичний стан, функціонування якого можливе за умови відсутності реальних та потенційних загроз життєво важливим інтересам держави і суспільства. Варто зауважити, що не зважаючи на те, що другий підхід здобув законодавче закріплення у згаданому вже Законі «Про національну безпеку», його правова конструкція викликає певні зауваження серед учених-правників. Думається, що обґрунтованою є позиція тих учених, які твердять, що захищеність, як стан існування держави, позбавлена цільової компоненти, динаміки процесу забезпечення національної безпеки, а відтак – не будучи

діяльністю, не може бути об'єктом управління, контролю з боку державних органів і т.д. У цьому контексті С.І. Мельник доходить висновку про сприйняття національної безпеки як стану, сама сутність якого позбавляє можливості «говорити про систему безпеки як статичне явище, оскільки станом не можна управляти, а тому безпеку необхідно характеризувати як певну діяльність. Оскільки стан – це статика, а діяльність – це динаміка» [45, с. 131].

Отже, з'ясування місця продовольчої безпеки у системі безпеки національної, в контексті науки адміністративного права, має засновуватися на розумінні її інституціонального забезпечення, за умови системного та комплексного підходу. Іншими словами, важливим завданням науки адміністративного права є визначення інституційних основ організаційного та правового регулювання системи забезпечення продовольчої безпеки, окреслення компетенції суб'єктів її забезпечення та порядку їх взаємодії з іншими державно-правовими безпековими інституціями, визначення реальних та потенційних загроз продовольчій безпеці тощо. Саме такий підхід надасть змогу визначити роль та місце продовольчої безпеки в системі національної безпеки України.

Проте першочерговим завданням у межах обраного наукового напрямку дослідження вважаємо необхідність проведення концептуального аналізу категоріального апарату, що стосується інституційного забезпечення продовольчої безпеки. Зокрема, актуальним постає з'ясування співвідношення понять «державний інститут» та «державна інституція» у межах теорії державного управління. Необхідність такого семантичного розмежування обґрунтовано підкреслює Н. І. Обушна, наголошуючи на тому, що ефективне застосування інституціонального підходу до дослідження соціальних, а тим більше державно-управлінських процесів, потребує чіткої ідентифікації предметного поля, насамперед — у контексті з'ясування сутнісного змісту базових понять інституціональної теорії, зокрема категорій «інститут» та «інституція» [49, с. 41].

Термі «інституція» уперше був використаний американським фахівцем у галузі управління У. Гамільтоном, який у 1918 році на сторінках журналу «The

American Economic Review» зазначав: «...інституція – це мовний символ для ліпшого опису групи суспільних звичаїв. Вони означають переважний та постійний спосіб мислення, який став звичкою для групи або звичаєм для народу... Інституції встановлюють межі та форми людської діяльності. Світ звичаїв та звичок, до якого ми пристосовуємо наше життя, представляє собою переплетіння та безперервну тканину інститутів» [50, с. 310].

У процесі аналізу вітчизняної довідкової літератури вбачається, що термін «інститут» в українській мові характеризується значною багатозначністю, що суттєво розширює його семантичне поле у порівнянні з аналогічним терміном у англomовному науковому обігу. Так, відповідно до даних тлумачного словника української мови [51, с. 518], категорія «інститут» використовується у чотирьох основних значеннях: 1) як найменування певних вищих навчальних закладів або науково-дослідних установ; 2) як історичне позначення жіночого середнього навчального закладу закритого типу в межах дореволюційної росії, що функціонував переважно для представниць дворянського стану; 3) як сукупність нормативних приписів, що регулюють окрему сферу суспільних відносин (наприклад, інститут шлюбу, інститут громадянства тощо); 4) як упорядкована система соціальних ролей, що становить структурований та стабільний елемент суспільної організації, орієнтований на задоволення ключових потреб людини.

Натомість поняття «інституція» у зазначеному джерелі розглядається крізь більш вузький семантичний вимір. Зокрема, воно трактується: 1) як назва елементарних навчальних посібників з римського цивільного права; 2) як синонім термінів «установа», «заклад», а також як позначення структурного підрозділу відповідного закладу або організації.

Разом з тим, В.В. Гриценко наголошує на неможливості ототожнення правових конструкцій «інститут» та «інституція», оскільки останній має спільні риси з правовим механізмом, реалізація якого відбувається у певній сфері суспільних відносин та залежить від особливостей публічного адміністрування. Тобто згідно поданого трактування основним синонімом до поняття

«інституція» може бути поняття «механізму», але ні в якому разі не «інституту» [52, с. 140].

Водночас, В. Савка обстоює позицію, відповідно до якої терміни «інститут» та «інституція» розглядаються як взаємообумовлені, в рамках філософських категорій «загального й часткового», оскільки соціальна інституція завжди виступає як своєрідний комплекс, внутрішньо підпорядкована система інститутів-складників, які перебувають у певних зв'язках один щодо одного і, серед яких завжди існує ієрархічне підпорядкування, що і визначає специфіку певної інституції [53, с. 159].

Таким чином, аналіз наукових позицій щодо співвідношення понять «державний інститут» та «державна інституція» дає підстави виокремити два основні підходи до їх тлумачення.

Відповідно до першого підходу спостерігається зближення окреслених категорій, шляхом їхньої синонімізації у межах науки державного управління, без виокремлення суттєвих семантичних та функціональних відмінностей між ними. Такий підхід, на наш погляд, є методологічно необґрунтованим і теоретично вразливим, оскільки він суперечить основним засадам інституціонального аналізу та гальмує подальший розвиток категоріального апарату адміністративно-правової науки. У цьому контексті О. Іншаков наголошує на неприпустимості застосування синонімів у науковому дискурсі, оскільки такий підхід призводить до змішування термінів, що вимагають високої точності та однозначності у своєму трактуванні. Наукове визначення кожного явища повинно ґрунтуватися на чіткому та визнаному поняттєвому розмежуванні, яке є результатом глибокого синтезу багатьох визначень і концепцій. Як зазначає О. Іншаков, «у науковій теорії кожному явищу має відповідати єдине поняття, яке є результатом синтезу його численних визначень» [54, с. 52]. Такий підхід відображає ключову відмінність між науковим і побутовим стилем мислення та мовлення, де кожне поняття має своє чітке і однозначне тлумачення, яке забезпечує точність і системність наукового аналізу.

Другий підхід, якого дотримуємося й ми, базується на підході, сформульованому С.В. Несиногою і виражається у концептуальному розмежуванні згаданих категорій шляхом їх класифікації у співвідношенні загального й часткового. Згідно з цією позицією, поняття «державний інститут» має родовий характер, тоді як «державна інституція» виступає його видовим проявом, тобто конкретною формою реалізації функцій державного інституту [55, с. 49].

Спираючись на результати проведеного аналізу вважаємо некоректною дискусію, спрямовану на ототожнення понять «інститут» та «інституція», в контексті адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки. Вважаємо, що інститути продовольчої безпеки представляють набір організаційно-правових інструментів держави, спрямованих на реалізацію механізму забезпечення продовольчої безпеки. Своєю чергою, інституції продовольчої безпеки репрезентують систему органів публічного управління, діяльність яких спрямована на визначення місця продовольчої безпеки в структурі національної безпеки держави, шляхом участі у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики, спрямованої на розвиток агропромислового комплексу та гарантування продовольчої безпеки держави.

Сформульовані автором дефініції, хоча й наділені різним змістом, однак мають одну спільну рису, яка полягає у підкресленні провідної ролі державних органів, як публічно-правових інституцій, у визначенні місця продовольчої безпеки в системі національної безпеки. Аналогічне судження висловлює й М. Гребенюк, який наполягає на домінуючій ролі держави у регулюванні адміністративних правовідносин у сфері продовольчої безпеки, значення якої полягає у застосуванні інструментів, які розробляються в рамках реалізації теорії та практики управління аграрною економікою та правоохоронною діяльністю на мікро- та макрорівнях [48, с. 115].

Висловлену позицію щодо домінування держави в організаційно-правовому регулюванні продовольчої безпеки підкреслює й М.Й. Хорунжий, який визначає зміст продовольчої безпеки через призму державного механізму

управління агропромисловим виробництвом. Він зауважує, що продовольча безпека полягає в «спроможності держави за будь-яких обставин гарантувати та забезпечувати потреби населення в продовольстві на рівні науково обґрунтованих норм споживання, з урахуванням платоспроможності населення та цін, що складаються на ринку продовольства» [56, с. 216]. Цей підхід акцентує на важливості державного втручання та системного управління для забезпечення сталості і доступності продовольчого забезпечення в країні, що, в свою чергу, підкреслює роль держави як основного регулятора продовольчої безпеки.

Слід наголосити на тому, що й дотепер вчені не виробили єдиного підходу щодо визначення вичерпного та однозначного переліку державних інститутів, які складають основу продовольчої безпеки країни. Зокрема, Г.О. Пчелянська відносить до числа державних інститутів, які складають систему продовольчої безпеки, такі органи, як Міністерство аграрної політики та продовольства, Державну службу з питань безпеки харчових продуктів та захисту прав споживачів, органи місцевого самоврядування, а також науково-дослідні установи, які займаються розробкою нормативно-правових актів, моніторингом ситуації в агропродовольчій сфері та координацією діяльності інших учасників цього процесу [57, с. 71].

Більш широкий підхід до визначення системи державних інститутів продовольчої безпеки пропонує Г.О. Прунцева, яка виокремлює: органи виконавчої влади, відповідальні за аграрну політику та регулювання продовольчої безпеки, зокрема Міністерство аграрної політики та продовольства, Державну службу з безпеки харчових продуктів, Антимонопольний комітет України, органи місцевого самоврядування, а також інші структурні підрозділи держави, що здійснюють контроль та моніторинг за виробництвом, обігом та споживанням продовольчих товарів [58, с. 108].

А.Д. Мостова, аналізуючи інституційне забезпечення продовольчої безпеки, визначає систему інститутів, до яких відносяться: ринкові механізми і процеси ціноутворення; соціальні стандарти та макроекономічні індикатори; технічне регулювання, сертифікація, забезпечення безпеки та якості продукції;

товарні та фінансові інтервенції; державна аграрна політика та заходи підтримки товаровиробників; інфраструктура аграрного та продовольчого ринку; методи і інструменти стратегічного планування; інформаційне забезпечення продовольчої безпеки; правове забезпечення продовольчої безпеки тощо [59, с. 70].

Водночас зазначені авторкою інститути продовольчої безпеки здебільшого зосереджені на економічних аспектах цієї проблеми і не охоплюють системоутворюючі елементи, які сприяють її забезпеченню в комплексному вигляді. У свою чергу, при аналізі інститутів продовольчої безпеки в контексті її адміністративно-правового забезпечення, можна виокремити такі ключові інститути, які дають змогу визначити місце продовольчої безпеки у системі національної безпеки України, а саме: а) інститут принципів забезпечення продовольчої безпеки; б) інститут організаційно-правового забезпечення продовольчої безпеки; в) інститут контролю за забезпеченням продовольчої безпеки; г) інститут адміністративно-правового захисту продовольчої безпеки.

Інститут принципів забезпечення продовольчої безпеки. Систему загальних принципів продовольчої безпеки складають нормативні установлення, викладені у статті 3 Закону України «Про національну безпеку», сукупність яких становлять:

1) верховенство права, підзвітність, законність, прозорість та дотримання засад демократичного цивільного контролю за функціонуванням сектору безпеки і оборони та застосуванням сили;

2) дотримання норм міжнародного права, участь в інтересах України у міжнародних зусиллях з підтримання миру і безпеки, міждержавних системах та механізмах міжнародної колективної безпеки;

3) розвиток сектору безпеки і оборони як основного інструменту реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони [38].

Водночас, науково-правова думка та міжнародна практика виробили систему специфічних принципів, що регулюють забезпечення продовольчої безпеки. Так, Т.В. Курман у своєму дослідженні визначає такі основні принципи,

які становлять фундамент цієї сфери: пріоритет прав і свобод людини та громадянина; принцип самозабезпеченості; гарантування продовольчої незалежності держави; органічна інтеграція та взаємодія імперативності правового захисту загальносупільного інтересу, характерного для публічного права, із принципами свободи особистості, автономії та непорушності права приватної власності, притаманними приватному праву; принцип доступності продовольства для всіх категорій населення; принцип забезпечення якості та безпечності продовольчих товарів; достатність і стабільність продовольчих запасів; забезпечення інтересів України в системі міжнародної продовольчої безпеки; а також інформаційне забезпечення стану продовольчої безпеки в Україні [60, с. 94-95].

Важливо зауважити, що характерною рисою спеціальних принципів продовольчої безпеки є їх постійна еволюція та трансформація. Цю позицію підтверджує колектив авторів монографії «Актуальні проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки України», які відзначають динамічний характер розвитку зазначених принципів у відповідь на зміни в соціально-економічному та правовому середовищі [61, с. 24].

Саме на цій підставі дисертантом сформовано авторську модель спеціальних принципів адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, до числа яких відноситься: міжгалузевий характер правового регулювання відносин у сфері забезпечення продовольством, який поєднує імперативність правового захисту продовольчої безпеки та економікоорієнтований характер цих відносин; державне гарантування доступності та якості харчових продуктів; ефективність державного організаційно-правового механізму як здатність держави до самозабезпечення продовольством; поєднання державних та громадських засобів контролю за якістю та безпечністю продовольчої продукції; пріоритетність національних інтересів у сфері забезпечення продовольством; інтеграційний та глобалізаційний характер державної політики у сфері продовольчої безпеки;

своєчасність та адекватність державного реагування на реальні та потенційні загрози продовольчій безпеці.

Інститут організаційно-правового забезпечення продовольчої безпеки. Головною ознакою зазначеного інституту, призначення якого полягає у визначенні продовольчої безпеки, як самостійного елементу національної безпеки держави, слугує наявність упорядкованої системи органів виконавчої влади (інституцій), правовий статус та напрямки діяльності яких щодо забезпечення продовольчої безпеки, урегульовані нормами адміністративного права, шляхом закріплення за вищевказаними органами загальної та спеціальної компетенції.

Зокрема, до числа органів виконавчої влади загальної компетенції відносяться центральні органи виконавчої влади, відповідальні за окремі напрямки забезпечення продовольчої безпеки.

Так, відповідно до Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2021 року № 124, Мінагрополітики є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну аграрну політику у сферах:

- сільського господарства;
- продовольчої безпеки держави;
- охорони прав на сорти рослин, тваринництва, рослинництва, розвитку сільських територій, садівництва, виноградарства, виноробства, хмелярства;
- харчової і переробної промисловості;
- рибного господарства та рибної промисловості;
- охорони, використання та відтворення водних біоресурсів;
- регулювання рибальства та безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства;
- топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, Державного земельного кадастру;

– державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів, і т.д [62].

Відповідно до Положення про Міністерство охорони здоров'я, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 267, МОЗ є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах:

- безпеки харчових продуктів;
- біологічної безпеки та біологічного захисту;
- боротьби із стійкістю до протимікробних препаратів;
- забезпечення формування державної політики у сферах санітарного та епідемічного благополуччя населення [63].

Відповідно до Положення про Міністерство соціальної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 423, Мінсоцполітики забезпечує реалізацію соціальної складової гарантування продовольчої безпеки, зокрема, визначає розмір прожиткового мінімуму на одну особу на місяць та погоджує його з показниками державного бюджету з урахуванням прогнозного індексу споживчих цін. Визначає інші макроіндикатори, важливі для формування ефективної соціальної політики та рівня життя населення (межа малозабезпеченості; мінімальний споживчий бюджет; вартість продовольчого кошика; рівень мінімальної зарплати; мінімальна пенсія, мінімальна стипендія, розмір соціальних допомог тощо), складає споживчий кошик для громадян, розроблює основні напрямки соціальної політики вразливим верствам населення [64].

Інститут контролю за забезпеченням продовольчої безпеки. До числа центральних органів виконавчої влади спеціальної компетенції, діяльність яких спрямована на здійснення контролю за забезпеченням продовольчої безпеки, відноситься Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, положення про яку затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 02 вересня 2015 р. № 667 [65].

Так, відповідно до вказаного Положення, основними завданнями Держпродспоживслужби є реалізація повноважень у сферах:

- безпечності та окремих показників якості харчових продуктів;
- карантину та захисту рослин;
- ідентифікації та реєстрації тварин;
- санітарного законодавства, санітарного та епідемічного благополуччя населення;
- контролю за цінами;
- попередження та зменшення вживання тютюнових виробів та їх шкідливого впливу на здоров'я населення;
- метрологічного нагляду, ринкового нагляду в межах сфери своєї відповідальності, насінництва та розсадництва;
- реєстрації та обліку машин в агропромисловому комплексі;
- державного контролю за дотриманням законодавства про захист прав споживачів і реклами в цій сфері [65].

Таким чином, організаційно-правове забезпечення продовольчої безпеки являє собою систему центральних органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції, діяльність яких урегульована нормами адміністративного права та спрямована на створення умов для безпечного функціонування агропромислового комплексу України, метою діяльності якого є виробництво сільськогосподарської продукції, її сільськогосподарська переробка та своєчасне забезпечення споживачів якісними продуктами харчування.

Інститут адміністративно-правового захисту продовольчої безпеки. Серед адміністративно-правових інститутів забезпечення продовольчої безпеки на особливу увагу заслуговує інститут її адміністративно-правового захисту, мета якого полягає у визначенні сукупності реальних та потенційних загроз продовольчій безпеці, а також визначення державних органів, діяльність яких спрямована на протидію цим загрозам.

Згідно з науковими поглядами, найбільш повне і об'єктивне уявлення про сукупність реальних і потенційних загроз продовольчій безпеці України може бути отримано через їх детальну класифікацію. Такий підхід, на думку деяких дослідників, є основою для подальшого формування стратегії продовольчої безпеки, визначення пріоритетних стратегічних цілей, завдань, напрямів державної підтримки та розробки цільових програм. Водночас важливо, щоб ці програми регулярно переглядалися і коригувалися в залежності від зміни важливості загроз, тривалості та сили їх впливу на продовольчу безпеку. Оцінка цих загроз повинна здійснюватися за допомогою надійної та обґрунтованої системи моніторингу, що дозволить своєчасно і точно виявляти ризики та адаптувати стратегії до нових умов [66, с. 101].

У практичному контексті основою забезпечення продовольчої безпеки є ретельний аналіз загроз, що включає оцінку реальних і потенційних внутрішніх і зовнішніх небезпек, кризових ситуацій та інших несприятливих факторів. Це дозволяє ефективно планувати і здійснювати практичні дії в межах системи забезпечення продовольчої безпеки [67, с. 23]. Таким чином, першим етапом у визначенні рівня продовольчої безпеки повинно бути детальне вивчення загроз, оскільки існуюча система загроз є динамічною та схильною до змін. Ідентифікація реальних і потенційних загроз має стати основою для визначення пріоритетів у системі забезпечення продовольчої безпеки країни, при цьому ці пріоритети повинні переглядатися і коригуватися відповідно до змін ситуації та нових викликів, що можуть виникнути [46, с. 33; 68, с. 193].

У контексті визначення окресленого наукового завдання, М.В. Шульга здійснив спробу визначення системи класифікаційних критеріїв загроз продовольчої безпеки держави, в основу формування якої покладено територіальний та предметний критерій, а саме: а) територіальний критерій – внутрішні, зовнішні; б) предметний критерій – економічні, політичні, природні, організаційно-правові, виробничо-технологічні, інформаційні тощо [61, с. 26].

До критеріїв, які визначають зовнішні загрози продовольчої безпеки, з точки зору вчених-економістів, відноситься: а) кон'юнктура світових цін на

сільськогосподарську сировину (цінова війна); б) заходи політичного характеру (ембарго, гуманітарна допомога тощо); в) торгова дискримінація; г) інформаційна війна; д) тарифні (нетарифні) обмеження; е) антидемпінг [46, с. 35].

На підставі висловлених суджень можемо сформулювати авторську класифікацію загроз продовольчій безпеці: а) за періодом дії – разові, періодичні, постійні; б) за державним рівнем – внутрішньодержавні, зовнішньодержавні; в) за ймовірністю виникнення – реальні, потенційні; г) за сферами виникнення: - загрози нормальному функціонуванню системи органів забезпечення продовольчої безпеки; - загрози безпеці якості харчових продуктів; - загрози санітарному та епідемічному благополуччю населення; д) за інструментами правового регулювання – правові, неправові.

Характеризуючи систему правоохоронних органів, одним із завдань яких є забезпечення продовольчої безпеки, О.М. Рєзнік, включає до їх числа Службу безпеки України, Національну поліцію України, прокуратуру, Державну податкову службу України та Національне антикорупційне бюро України. Зазначений перелік органів, на наш погляд, виглядає неповним, оскільки не включає суб'єктів, які виконують контрольні та наглядові функції у сфері безпеки харчових продуктів, санітарного та епідемічного благополуччя населення, зокрема Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, а також Бюро економічної безпеки України, діяльність якого спрямована на протидію економічним злочинам, що безпосередньо впливають на продовольчу безпеку держави [69, с. 421].

Так, відповідно до Положення про Бюро економічної безпеки, його основними завданнями є:

- 1) виявлення зон ризиків у сфері економіки шляхом аналізу структурованих і неструктурованих даних;
- 2) оцінювання ризиків і загроз економічній безпеці держави, напрацювання способів їх мінімізації та усунення;

3) подання пропозицій щодо внесення змін до нормативно-правових актів з питань усунення передумов створення схем протиправної діяльності у сфері економіки;

4) забезпечення економічної безпеки держави шляхом запобігання, виявлення, припинення, розслідування кримінальних правопорушень, що посягають на функціонування економіки держави;

5) збирання та аналіз інформації про правопорушення, що впливають на економічну безпеку держави, та визначення способів запобігання їх виникненню в майбутньому;

6) планування заходів у сфері протидії кримінальним правопорушенням, віднесеним законом до його підслідності;

7) виявлення та розслідування правопорушень, пов'язаних з отриманням та використанням міжнародної технічної допомоги;

8) складення аналітичних висновків і рекомендацій для державних органів з метою підвищення ефективності прийняття ними управлінських рішень щодо регулювання відносин у сфері економіки [70].

Узагальнюючи викладене, слід констатувати, що до складу правоохоронних органів, уповноважених здійснювати функції у сфері забезпечення продовольчої безпеки, належать Бюро економічної безпеки України, Національна поліція України, Служба безпеки України, органи прокуратури та Національне антикорупційне бюро України. Їхня діяльність спрямована на виявлення, запобігання та припинення правопорушень, які становлять загрозу для стабільного функціонування агропродовольчого сектору.

Структурне місце продовольчої безпеки у загальній системі національної безпеки України визначається її організаційно-правовим статусом. Цей статус передбачає функціонування скоординованої системи центральних органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції, повноваження яких регламентовані нормами адміністративного права і спрямовані на створення правових та інституційних умов для сталого функціонування агропромислового комплексу. Основним завданням цього комплексу є забезпечення населення

якісними та безпечними продуктами харчування шляхом виробництва та переробки сільськогосподарської продукції.

Отже, значущість продовольчої безпеки в механізмі гарантування національної безпеки держави обумовлюється потребою в ефективній протидії реальним і потенційним загрозам, що виникають у цій сфері. Здійснення такої протидії покладається на систему органів сектору безпеки та оборони, сформовану відповідно до вимог національного законодавства, до складу якої входять, зокрема, Бюро економічної безпеки України, Національна поліція України, Служба безпеки України, органи прокуратури та Національне антикорупційне бюро України.

1.3. Стан науково-методологічної розробленості проблем продовольчої безпеки

Як вже зазначалося у попередніх підрозділах дисертаційного дослідження, продовольча безпека як наукова проблема має міждисциплінарний характер, чим і зумовлена широка варіативність методологічних підходів, які використовуються ученими різних наукових напрямків в процесі підготовки дисертаційних досліджень.

Зокрема, автором проаналізовано значний масив вітчизняних наукових публікацій з проблем забезпечення продовольчої безпеки, на підставі чого зроблено висновок, що переважна більшість із них виконані в межах економічних спеціальностей, а тому відображають специфічні для економічних наук прийоми та способи обґрунтування результатів наукового пошуку. Але в той же час, не можемо оминути увагою й наукові дослідження у сфері продовольчої безпеки з адміністративного права, державного управління та інших суміжних галузей науки.

Однак, вважаємо за доцільне розпочати аналіз методологічного забезпечення проблем продовольчої безпеки з характеристики монографічних досліджень економічного спрямування.

Уявляється, що всю сукупність проаналізованих автором наукових досліджень можна умовно класифікувати на декілька груп, в залежності від напрямку наукового пошуку, покладеного в основу розв'язання наукового завдання. Звідси впливає і варіативність методологічних підходів до викладення матеріалу, які застосовуються вченими під час аналізу продовольчої безпеки, в залежності від завдань, визначених у дисертаційних дослідженнях.

Однією з малодосліджених та недостатньо обґрунтованих у вітчизняній правовій науці проблем є теоретико-методологічне осмислення критеріїв розмежування понять, які використовуються у сфері забезпечення економічної та продовольчої безпеки. Йдеться, зокрема, про такі категорії, як «економічна безпека», «продовольча безпека», «продовольча незалежність», «забезпечення продовольчої безпеки», «продовольча система» тощо. Наявність термінологічної невизначеності ускладнює формування цілісної системи правового забезпечення продовольчої безпеки, а також створення уніфікованого понятійно-категоріального апарату, що є необхідною передумовою для ефективного нормотворення і правозастосування.

У цьому контексті варта уваги спроба М.Д. Курляка у дисертації «Формування системи національної продовольчої безпеки України» здійснити комплексне дослідження інституційного механізму забезпечення продовольчої безпеки держави, основним завданням якого автор вбачає підвищення ефективності функціонування цієї системи [71, с. 14]. Водночас, попри значну емпіричну базу і постановку актуальних проблем, у дисертаційному дослідженні не вдалося досягти чіткої систематизації базових термінів, що використовуються у сфері продовольчої безпеки. Зокрема, у роботі відсутнє концептуальне розмежування між такими категоріями, як «продовольча безпека», «продовольча незалежність», «продовольча система» та «забезпечення продовольчої безпеки», що ускладнює практичну реалізацію запропонованих положень.

Окремо слід зазначити недостатню реалізацію потенціалу порівняльного методу у дослідженні, який, за умови його повноцінного використання, міг би забезпечити ґрунтовне з'ясування співвідношення категорій «економічна

безпека», «продовольча безпека» та «продовольча незалежність». Це, у свою чергу, дозволило б уникнути семантичної плутанини та сформуванню концептуальну основу для розробки ефективної державної політики у сфері продовольчої безпеки.

Разом з цим, розуміння продовольчої безпеки як наряду економічної політики держави, на думку В. Т. Шлемко, І. Ф. Бінько та Л. О. Мелент'євої, проявляється у запобіганні внутрішнім та зовнішнім загрозам, шляхом формування безпечного стану захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави [72, с. 31]. У науковому дискурсі економічна безпека, згідно з підходом І.Г. Мішиної, трактується як система горизонтальних і вертикальних економічних взаємин між державою, регіонами, підприємствами та окремими індивідами, що спрямовані на досягнення такого рівня економічного розвитку, який забезпечує ефективне задоволення потреб і надійний захист інтересів усіх учасників економічних відносин — навіть в умовах негативного впливу внутрішніх та зовнішніх факторів [73, с. 3].

Аналіз наведених положень дозволяє дійти висновку, що категорія «економічна безпека» є родовою стосовно поняття «продовольча безпека», останнє ж становить її складову, специфічну за предметом та обсягом. Економічна безпека має ширший зміст і охоплює комплекс усіх складових безпеки економічної системи держави, включаючи продовольчу, енергетичну, фінансову, інвестиційну тощо. Водночас продовольча безпека, як структурний елемент економічної безпеки, має безпосереднє прикладне значення для реалізації політики забезпечення належного рівня життя населення та гарантування соціально-економічної стабільності. Її правове регулювання формується на стику економіко-правових та адміністративно-правових механізмів і детерміновано завданнями національної безпеки, що засвідчує конституційно-правову природу економічної безпеки як системної категорії.

У науковій літературі продовольча незалежність держави трактується як одна з ключових умов забезпечення продовольчої безпеки, яка полягає у здатності національної економіки самостійно, без залучення імпорتنих поставок,

задовольнити потреби населення в основних продуктах харчування навіть у разі припинення зовнішніх постачань. У цьому контексті вважається, що продовольча незалежність досягнута, якщо внутрішнє виробництво забезпечує не менш як 80 % від загального обсягу споживання продовольства, згідно з науково обґрунтованими фізіологічними нормами харчування [74, с. 38].

Погоджуючись із наведеним підходом, слід зауважити, що водночас із виокремленням ознак продовольчої незалежності, вітчизняне адміністративне законодавство демонструє концептуальну прогалину — відсутність нормативного визначення цього поняття у чинному законодавстві. Зокрема, така дефініція не знайшла свого закріплення у спеціальному законі, який мав би комплексно регулювати адміністративно-правові засади у сфері забезпечення продовольчої безпеки. Нагальна потреба в ухваленні Закону України «Про продовольчу безпеку» обумовлюється як практичними, так і теоретико-правовими чинниками, оскільки його прийняття дозволило б систематизувати основні поняття, принципи, суб'єктний склад та механізми державного управління у цій критично важливій сфері. Аргументація необхідності такого закону вже була докладно розкрита у попередніх підрозділах дисертаційного дослідження.

Разом з цим, важливою передумовою законодавчого врегулювання адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки має стати визначення поняття й розроблення проекту Адміністративно-правової доктрини продовольчої безпеки, як цілісної і гармонійної системи адміністративно-правових принципів, основоположних ідей, спрямованих на створення концептуальної основи для вироблення та ефективної реалізації державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України (Додаток 1).

Варто підкреслити, що ідея щодо теоретико-правового обґрунтування доцільності прийняття доктринального документу у сфері забезпечення продовольчої безпеки не є новою.

Цілком обґрунтовану позицію висловлює Я.Я. Пушак, наголошуючи на тому, що становлення державної доктрини продовольчої безпеки України розпочалося фактично з моменту набуття країною незалежності. При цьому процес формування її теоретичних засад, принципів і концептуальних підходів виявився складним і тривалим, що зумовлено як внутрішніми соціально-економічними трансформаціями, так і зовнішніми викликами, які супроводжують державу впродовж останніх десятиліть. Варто зазначити, що еволюція бачення державної політики у сфері продовольчої безпеки з боку українського політикуму й досі не завершена, що свідчить про актуальність подальших наукових розвідок у цьому напрямі [75, с. 112].

У цьому контексті важливим науковим внеском є розробка авторського проєкту доктрини продовольчої безпеки, ініційованого провідними економістами. Вказаний документ передбачає комплексний підхід до визначення стратегічних орієнтирів, структурованих за трьома ключовими напрямками: (а) у сфері споживання продовольства — з урахуванням фізіологічних норм та доступності продуктів для населення; (б) у сфері виробництва та підвищення національної конкурентоспроможності — шляхом модернізації аграрного сектора та розвитку внутрішнього ринку; (в) у сфері управління — через створення ефективної інституційної та нормативно-правової основи для реалізації державної продовольчої політики [76, с. 4].

Значний науково-практичний інтерес становить і підхід, запропонований А.А. Бабенком у дисертаційному дослідженні, в якому обґрунтовано необхідність прийняття Аграрно-продовольчої доктрини України. За концепцією дослідника, така доктрина має окреслити стратегічні напрямки екологічно орієнтованого розвитку аграрного виробництва. Зокрема, йдеться про впровадження інноваційних агротехнологій, формування адаптованих до конкретних природно-кліматичних умов агроландшафтів, раціональне використання сільськогосподарських угідь, поетапне відновлення та модернізацію меліоративної інфраструктури, а також оптимізацію використання ресурсів з метою підвищення загальної продуктивності агросектора [77, с. 13].

У той же час, серед поодиноких спроб учених у галузі юридичних наук приділити увагу розробленню концептуальних основ доктрини продовольчої безпеки, мають місце лише спроби фрагментарного висвітлення проблемних питань, які мають місце в процесі підготовки доктринального документу. Наприклад, І.В. Ігнатенко акцентує увагу на відсутності доктринальних підходів до визначення ризиків та загроз продовольчій безпеці України, які частково пов'язані з навмисним невикористанням сільськогосподарських угідь та їх забудовою житловими та промисловими об'єктами [78, с. 171]. Думається, що положення, які визначають комплексний підхід до визначення сукупності загроз продовольчій безпеці також мають посісти чільне місце в проекті Адміністративно-правової доктрини продовольчої безпеки України.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що необхідність вироблення доктринальних підходів до сталого розвитку національної системи забезпечення продовольчої безпеки не викликає сумніву ані серед представників наукової спільноти, ні серед практиків. Але разом з цим, слід наголосити, що концептуальні напрямки адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, на жаль, залишаються поза увагою провідних учених-адміністративістів.

Водночас, наука адміністративного права має стати фундаментальною основою стратегічного забезпечення продовольчої безпеки, дієвість якої безпосередньо залежить від виваженої та збалансованої системи публічного управління в агропромисловому секторі економіки. Думається, що в першу чергу, Адміністративно-правова доктрина забезпечення продовольчої безпеки має відобразити сукупність науково обґрунтованих положень, цілей та завдань довгострокової державної політики у сфері забезпечення та зміцнення продовольчої безпеки, а також механізмів та заходів щодо їх практичної реалізації.

У дисертаційному дослідженні авторства І.І. Румик на тему: «Продовольча безпека в умовах комплементарності національної економіки» [79, с. 26], визначено напрями її забезпечення, шляхом удосконалення методологічних

засад продовольчої безпеки. Слід наголосити, що безсумнівною перевагою цієї наукової роботи є застосування такого методологічного інструментарію, який дозволив виробити критерії, спрямовані на виокремлення поняття «продовольча безпека» з її родового поняття «національна безпека». Однак, поряд з цим, ані в завданнях, ні в результатах зазначеного дисертаційного дослідження порівняльний аналіз правових категорій «продовольча безпека» та «забезпечення продовольчої безпеки» не проведено, а відтак – не визначено їх співвідношення, що не сприяє формуванню цілісного уявлення про правову та економічну природу продовольчої безпеки.

У своєму дисертаційному дослідженні «Стратегія забезпечення продовольчої безпеки держави: теорія, методологія, практика» А.Д. Мостова запропонувала цілісну модель організаційно-економічного механізму формування та реалізації стратегії забезпечення продовольчої безпеки, яка охоплює низку ключових етапів: стратегічний аналіз, формулювання та впровадження стратегічних орієнтирів, моніторинг реалізації та коригування відповідних заходів, а також налагодження ефективної взаємодії між суб'єктами продовольчої безпеки на загальнодержавному й регіональному рівнях [80, с. 25]. Водночас, аналіз наукових позицій у галузі адміністративного права засвідчує, що будь-який механізм державного управління передбачає не лише економічні, а й організаційно-правові компоненти, які реалізуються шляхом цілеспрямованого адміністративно-правового впливу на суб'єктів правовідносин з метою забезпечення ефективного функціонування відповідної сфери.

У науковій літературі адміністративно-правове регулювання розглядається як засіб інструментального впливу норм адміністративного права на суспільні відносини. Зокрема, В. І. Загуменник, В. В. Мусієнко та В. В. Проценко підкреслюють, що таке регулювання спрямоване на забезпечення реалізації прав, свобод і законних публічних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також на підтримання стабільного функціонування як громадянського суспільства, так і держави [81, с. 400]. З огляду на це, обґрунтованим видається твердження, що у складі організаційно-економічного механізму продовольчої безпеки,

запропонованого А.Д. Мостовою, мають бути передбачені адміністративно-правові засоби. Їх інтеграція у відповідну модель дозволить забезпечити комплексність регуляторного впливу, підвищити ефективність управлінських процесів у сфері продовольства, а також гарантувати захист прав та інтересів учасників продовольчих правовідносин як на державному, так і на регіональному рівнях.

У науковому аспекті заслуговує на увагу монографічне дослідження О. В. Вараксіної, присвячене обґрунтуванню науково-методичних підходів до ідентифікації умов формування організаційно-економічного механізму забезпечення продовольчої безпеки. У межах цього дослідження авторка формулює висновок, згідно з яким зазначений механізм слід розглядати як складну системно-структурну цілісність. Така цілісність охоплює як загальні, так і специфіковані за сферами застосування економічні інструменти, методи, організаційні форми й принципи, що перебувають у взаємозв'язку та інституційно узгоджені між собою [46, с. 187]. Але в той же час, слід констатувати, що попри цілком вичерпне визначення механізму продовольчої безпеки, дисертантка не приділила увагу визначенню його організаційних та економічних складових, що, безперечно, демонструє слабкість висловленої наукової позиції.

У контексті висловленої проблематики, варто звернути увагу на дисертаційне дослідження М.М. Бабица «Продовольча безпека України: теорія, методологія, практика», в якому вчений визначив у якості наукового завдання узагальнення наукових підходів до тлумачення поняття «продовольча безпека» та визначення економічної сутності цієї категорії. З метою розв'язання вказаної наукової проблеми вчений виділив чотири наукові підходи до тлумачення поняття «продовольча безпека» як стану системи, рівня доступу, механізму забезпечення та за поділом на рівні ієрархії [15, с. 387]. Заслуговує на схвалення використання дослідником абстрактно-логічного методу, з метою визначення категорії «продовольча безпека» як соціально-економічного та екологічного стану розвитку, що забезпечує постійний фізичний, економічний та соціальний

доступ людей до безпечної та поживної їжі через застосування адекватних механізмів на різних ієрархічних рівнях. При цьому, «система продовольчої безпеки» як правова та економічна категорія, не здобула належного висвітлення в роботі дисертанта. Також, поза межами дисертаційного дослідження залишилось визначення поняття «забезпечення продовольчої безпеки», як сукупності соціально-економічних відносин, врегульованих правовими нормами та спрямованих на реалізацію, забезпечення та захист учасників економічних відносин у сфері продовольства.

Таким чином, аналіз дисертаційних досліджень, спрямованих на з'ясування сутності продовольчої безпеки та механізму її забезпечення, підготовлених фахівцями в галузі економічних наук, дозволяє зробити низку висновків, в контексті їх теоретико-методологічного обґрунтування.

1. Аналіз наукових підходів до співвідношення економіко-правових категорій «економічна безпека», «продовольча безпека», «продовольча незалежність», «забезпечення продовольчої безпеки» дозволяє твердити як про наявність зав'язків між вказаними поняттями, так і про їх недостатнє теоретико-методологічне розроблення ученими у галузі економічних наук.

З одного боку, і «економічна безпека» і «продовольча безпека» з правової точки зору є тими правовими конструкціями, які слугують складовими елементами родового поняття – «національна безпека України».

Інше принципове положення стосується структури економічного права України, однією з ключових підгалузей якого виступає продовольче право. Саме тому теоретико-правові дефініції «економічна безпека» та «продовольча безпека» співвідносяться як загальне й часткове, де економічна безпека виступає не тільки в ролі загального поняття, але й визначального конституційного принципу забезпечення національної безпеки України.

При цьому забезпечення продовольчої безпеки, як один з пріоритетних напрямів державної політики, здійснюється шляхом реалізації адміністративно-правового механізму, центральним елементом якого слугують адміністративно-правові норми, спрямовані на врегулювання правовідносин у аграрному секторі

економіки України. З огляду на це, продовольча безпека, як об'єкт наукового пошуку, має міждисциплінарний характер, адже, поряд з економічними науками, вивчається фахівцями у галузі конституційного, адміністративного, фінансового та аграрного права, а також державного управління.

З огляду на суспільну значущість продовольчої безпеки, доцільним також вбачається законодавче закріплення дефініції «продовольча незалежність», як сукупність засобів правового, економічного, організаційного та політичного характеру, які дозволяють здійснювати ефективне управління сферою продовольчої безпеки, з метою безперервного забезпечення населення продовольством.

Серед монографічних праць, присвячених проблематиці адміністративно-правового регулювання, особливу наукову вагу для розвитку доктрини адміністративного права становить дослідження В. І. Курила «Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України». У межах цієї праці автор здійснив ґрунтовний теоретико-правовий аналіз правовідносин у зазначеній сфері та сформулював низку концептуально значущих висновків, пропозицій і практичних рекомендацій. Зокрема, дослідження спрямоване на поглиблення теорії адміністративного права шляхом формування нових і вдосконалення існуючих правових конструкцій, категоріального апарату й нормативно-правових підходів, а також розроблення науково обґрунтованих напрямів модернізації чинного адміністративного законодавства України [25].

Значний науковий інтерес становить підхід В. І. Курила до формулювання критеріїв розмежування аграрного та адміністративного права, здійснений ним шляхом глибокого порівняльно-правового аналізу відповідних правових інститутів. У межах цього дослідження автор виокремлює низку релевантних критеріїв, що дають змогу чітко ідентифікувати належність правовідносин до тієї чи іншої галузі права. Зокрема, вчений звертає увагу на: 1) наявність або відсутність у складі суб'єктів правовідносин органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи громадського об'єднання, наділеного владно-розпорядчими повноваженнями щодо іншого учасника цих правовідносин; 2)

притаманність аграрним правовідносинам елементів управлінської демократії та самоврядності, що зумовлює специфіку їх правової природи. Такий підхід дозволяє не лише з'ясувати межі між аграрним і адміністративним правом, а й закладає основи для системного підходу до класифікації правовідносин у суміжних сферах публічно-правового регулювання [25, с. 16]. Не заперечуючи висловленої професором В.І. Курилом гіпотези, вважаємо за доцільне навести аргументи щодо необхідності їх доповнення.

Аналізуючи питання розмежування аграрного та адміністративного права, доцільно звернути увагу на позицію В. В. Носіка, який у межах характеристики предмета аграрно-правового регулювання визначає його як комплексне охоплення широкого спектру суспільних відносин, що виникають у сфері аграрного виробництва та супровідної інфраструктури. Зокрема, вчений включає до структури зазначеного предмета правового регулювання відносини, пов'язані з організацією виробничо-господарської діяльності аграрних товаровиробників, виробництвом і реалізацією продукції рослинництва й тваринництва, наданням виробничо-господарських і супутніх послуг, фінансово-кредитною діяльністю суб'єктів аграрного підприємництва, інноваційною діяльністю учасників сільськогосподарського виробництва, функціонуванням системи дорадництва у сільському господарстві, державною підтримкою аграрного сектору та забезпеченням соціального розвитку сільських територій [82, с. 28].

Такий підхід свідчить про багатогранність і міждисциплінарний характер аграрного права, що потребує його чіткого відмежування від суміжних галузей, зокрема адміністративного права, з урахуванням специфіки регульованих ним відносин, спрямованих як на реалізацію приватних, так і публічних інтересів у сільськогосподарській сфері. Аналіз цих відносин дозволяє твердити про їх диспозитивний характер, а відтак, можемо припустити, що їх реалізація відноситься до внутрішньоуправлінської сільськогосподарської діяльності.

Також, вартим уваги є погляд М. М. Чебаненка, який поділяє подібну позицію щодо характеру організаційно-управлінських правовідносин у межах аграрного права. Учений акцентує на їхній структурній диференціації на

внутрішні та зовнішні. Внутрішні організаційно-управлінські відносини, що виникають у межах аграрних суб'єктів господарювання, регулюються здебільшого диспозитивними нормами та локальними нормативними актами, які відображають автономну волю суб'єктів та водночас становлять собою джерело локального аграрного права, обов'язкового до виконання всіма учасниками відповідних правовідносин. Натомість зовнішні організаційно-управлінські відносини, що формуються в межах механізмів державного регулювання аграрної сфери, мають переважно імперативний характер і ґрунтуються на публічно-правовій моделі взаємодії. При цьому, об'єктом регулювання виступають так звані «вертикальні» відносини, для яких характерним є домінування державної (владної) волі над інтересами суб'єкта господарювання, що втілюється у правовій формулі «влади – підпорядкування». Такий підхід до розмежування правової природи аграрних організаційно-управлінських відносин забезпечує більш глибоке розуміння меж взаємодії аграрного та адміністративного права в умовах сучасної правової дійсності [83, с. 85]. Таким чином, перелік критеріїв щодо розмежування суспільних правовідносин, що входять до предмету аграрного та адміністративного права, варто доповнити тими, які дозволяють розділяти ці правовідносини, в залежності від їхнього організаційного спрямування, на внутрішні та зовнішні. Уявляється, що внутрішні організаційно-управлінські правовідносини входять до предмету регулювання аграрного права, а зовнішні організаційно-управлінські правовідносини є предметом регулювання адміністративного права.

Зазначений висновок підтверджується й нормою статті 13 Земельного кодексу України, яка визначає повноваження органів виконавчої влади у галузі земельних відносин, до числа яких відноситься: а) розпорядження землями державної власності в межах, визначених Земельним кодексом; б) реалізація державної політики у галузі використання та охорони земель; в) викуп земельних ділянок для суспільних потреб у порядку, визначеному законом; г) координація проведення земельної реформи; ґ) розроблення і забезпечення виконання загальнодержавних програм використання та охорони земель; д) організація

ведення державного земельного кадастру, державного контролю за використанням і охороною земель та здійснення землеустрою; е) встановлення порядку проведення моніторингу земель; е-1) внесення до Верховної Ради України пропозицій щодо встановлення та зміни меж районів, міст; є) вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону [84]. Як бачимо, зазначені повноваження органів виконавчої влади у сфері земельних відносин мають яскраво виражений зовнішньоуправлінський характер.

У монографічному дослідженні Н. А. Берlach «Розвиток органічного напрямку у сільському господарстві України (адміністративно-правові основи)» авторкою обґрунтовано необхідність формування цілісного науково-методологічного підходу до удосконалення правового регулювання та управлінської діяльності в галузі органічного сільського господарства. Метою дослідження визначено поглиблення теоретичних і прикладних засад функціонування механізмів державного управління цією сферою, з урахуванням екологічних, економічних і правових чинників. У роботі акцентовано увагу на розробленні системно-структурної моделі адміністративно-правового регулювання, яка охоплює як законодавче забезпечення, так і організаційні форми взаємодії публічної адміністрації з суб'єктами аграрного сектору, що здійснюють виробництво органічної продукції. Водночас дослідження передбачає формулювання практичних рекомендацій щодо удосконалення національного законодавства відповідно до міжнародних стандартів у сфері органічного виробництва [85, с. 11].

У контексті розвитку науки адміністративного права, суттєвими перевагами зазначеної наукової праці слугують положення, що визначені вперше, а саме: наведено та обґрунтовано визначення органічного сільського господарства як комплексного об'єкта адміністративно-правового регулювання; окреслено методи, принципи й завдання здійснення адміністративно-правового регулювання суспільних відносин щодо становлення та розвитку органічного напрямку в АПК; проаналізовано процес здійснення адміністративно-правового

регулювання органічного напрямку в сільському господарстві України та зарубіжних країн і т.д.

Але в той же час, слід звернути увагу на суттєву прогалину проаналізованого дослідження, яка полягає у відсутності обґрунтованих висновків, які дозволяють сприймати успішний розвиток органічного напрямку сільського господарства, як ключовий чинник забезпечення продовольчої безпеки України. Іншими словами, в аналізованій дисертаційній роботі не визначено взаємозв'язок між продовольчою безпекою держави та однією з ключових умов її забезпечення – розвитку екологічно орієнтованого підходу в агропромисловому комплексі.

Зокрема, у зв'язку із висловленим твердженням, Л.Г. Мельник та О.В. Шкарупа, обґрунтовують гупотезу щодо необхідності імплементації «зеленого» курсу національної економіки у контексті загальноєвропейських зрушень, з огляду на загострення екологічних проблем та необхідність збереження якості довкілля. Першочерговими завданням держави у цій сфері є створення сприятливих умов для скорочення питомої ваги ресурсоємних та екологонебезпечних галузей у загальній структурі вітчизняної економіки, сприяння веденню підприємницької діяльності, націленої на впровадження технологій більш чистого виробництва, систем екологічного управління, виробництва продукції з покращеними екологічними характеристиками [86, с. 105].

Пріоритетне значення розвитку зеленої економіки, як однієї з важливих передумов забезпечення продовольчої безпеки, підкреслює А. А. Івашура та зосереджує увагу на ключовій ролі механізмів державного регулювання в цьому процесі. Дослідник обґрунтовує необхідність розробки та впровадження національної стратегії поводження з харчовими відходами, у межах якої мають бути визначені чотири пріоритетні напрями: забезпечення політичної підтримки з боку держави; державне стимулювання підприємницької діяльності, пов'язаної з виробництвом, споживанням та переробкою продовольчих продуктів; розвиток інфраструктури продовольчого ринку; формування нових моделей споживчої

поведінки населення. Такий підхід, на думку дослідника, дозволить створити ефективну систему циркулярної економіки в агропродовольчому секторі, зменшити рівень харчових втрат та сприяти екологізації господарської діяльності [87, с. 26-27]. Таким чином, значення зеленої економіки в механізмі забезпечення продовольчої безпеки підтверджується фахівцями в галузі економічних наук та адміністративного права, а роль держави у цьому процесі полягає у створенні організаційно-управлінського механізму, спрямованого на ефективне використання продовольчих ресурсів.

Зазначений адміністративно-правовий механізм, серед іншого, охоплює сукупність адміністративно-правових засобів, спрямованих на реалізацію контрольної функції у сфері сільського господарства. У цьому контексті заслуговує на увагу визначення поняття адміністративного контролю, запропоноване М. Ю. Кравчук, яка розглядає його як нормативно закріплену та управлінськи орієнтовану функцію уповноважених органів, що реалізується в галузі матеріального виробництва, пов'язаного з вирощуванням сільськогосподарських культур і розведенням тварин з метою забезпечення населення продуктами харчування та промисловості – сировиною. Зазначена діяльність має на меті вплив на поведінку суб'єктів господарювання, виявлення і усунення порушень законодавства, а також притягнення винних осіб до юридичної відповідальності. Такий підхід дозволяє розглядати адміністративний контроль як ключовий інструмент забезпечення правопорядку та підвищення ефективності аграрного управління [88, с. 15]. Аналіз сформульованого авторкою визначення не позбавлений деяких дискусійних положень, зокрема, в частині віднесення юридичної відповідальності до складових елементів мети державного контролю. У даному контексті має місце змішування правової природи юрисдикційних та неюрисдикційних проваджень, які виступають складовими елементами структури адміністративного процесу.

При цьому, необгрунтованою видається гіпотеза щодо ототожнення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що становить складову адміністративно-юрисдикційної діяльності органів державного

управління, із контрольними провадженнями, які є елементом неюрисдикційного управлінського процесу.

У цьому аспекті доречно навести позицію В.І. Курила, який слушно зауважує, що розгляд і вирішення правових питань, які зумовлені позитивними правовими обставинами, не охоплюються сферою юрисдикційної діяльності. Юрисдикція, за переконанням вищевказаного дослідника, виникає виключно у разі необхідності вирішення спору про право або з приводу порушення чинних правових норм. Такий підхід дозволяє провести чітке розмежування між контрольними заходами як формою управлінського впливу превентивного характеру та юрисдикційними процедурами, які мають правовідновлювальну або каральну природу [89, с. 93]. Повністю підтримуючи позицію автора, слід підкреслити, що під метою здійснення державного контролю у сфері забезпечення продовольчої безпеки, варто розуміти сукупність заходів організаційно-управлінського характеру, спрямованих на: отримання суб'єктами здійснення контрольної діяльності повної, об'єктивної та достовірної інформації про стан забезпечення продовольчої безпеки на підприємствах, установах, організаціях агропромислового комплексу; застосування заходів щодо виявлення, попередження і припинення адміністративних правопорушень в агропромисловому комплексі (з правом прямого втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта); надання допомоги суб'єктам сільськогосподарської діяльності у сфері забезпечення населення продовольством, в поновленні законності і дисципліни; виявлення та аналіз причин і умов порушень законності в агропромисловому секторі економіки тощо.

Підбиваючи підсумки цього дослідження слід зазначити, що правовідносини у сфері забезпечення продовольчої безпеки й дотепер залишаються малодослідженим напрямком наукового пошуку, з боку представників економічних, аграрних, правових наук, а також теорії управління. Такий стан справ обумовлено міждисциплінарним характером продовольчої безпеки, як об'єкту дослідження.

Вважаємо, що логічним результатом аналізу науково-методологічної розробленості проблем продовольчої безпеки, який, на думку автора, надасть змогу сформулювати найбільш інформативне та повне уявлення про його сучасний стан, має слугувати класифікація суспільних відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки, за наступними критеріями:

- за сферою управління (економічні відносини, агропромислові відносини, сільськогосподарські відносини, безпекові відносини);
- за організацією управління (внутрішньоуправлінські, зовнішньоуправлінські);
- за компетенцією суб'єктів управлінського впливу (державні органи загальної компетенції, державні органи спеціальної компетенції);
- за об'єктами управління (юридичні особи, фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності);
- за методом правового регулювання (диспозитивні, імперативні).
- за джерелами правового регулювання (норми адміністративного, аграрного, фінансового права).

Висновки до розділу 1

1. Наприкінці першого розділу варто зазначити, що й дотепер на законодавчому рівні не прийнято спеціального законодавчого акту, спрямованого на визначення принципів державної політики у сфері продовольчої безпеки; формування понятійного апарату у сфері забезпечення продовольчої безпеки, зокрема, таких дефініцій, як: «забезпечення продовольчої безпеки», «загрози продовольчій безпеці», «національні інтереси у сфері продовольчої безпеки» і т.д.; врегулювання кола суб'єктів забезпечення продовольчої безпеки, визначення їх функцій та повноважень, зокрема, й щодо ефективного реагування на загрози продовольчій безпеці; вироблення стратегічних напрямів державної політики щодо забезпечення продовольчої безпеки і т.д.

Звужений підхід до врегулювання правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки проявляється у меті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану», яка спрямована на створення умов для успішної посівної кампанії 2022 року і вирішення нагальних проблем щодо оперативного залучення земель сільськогосподарського призначення в аграрне виробництво в умовах війни. Але у повоєнний час потребуватиметься зовсім інший підхід, що вимагатиме прийняття окремого закону, до проектування якого слід залучити найкращі кадри аграрної, економічної та юридичної науки.

Аналіз міжнародно-правових актів у сфері забезпечення продовольчої безпеки дозволяє зробити висновок, що одним із характерних недоліків переважної більшості керівних документів є недостатня розробленість понятійного апарату, свідченням чого є звужений підхід до розуміння продовольчої безпеки, як складового елементу економічної безпеки держави, у якості захищеності життєво важливих інтересів людини, які передбачають наявність державних гарантій щодо забезпечення безпеки та якості харчових продуктів для підтримки нормальної життєдіяльності людини.

Варто зазначити, що розуміння продовольчої безпеки, як наукової категорії, залежить від її місця та ролі у глобальній системі світової безпеки і, відтак, зазнає періодичних змін, в залежності від змістовного наповнення викликів та загроз, які мають місце на час проведення чергового Всесвітнього продовольчого саміту.

Слід констатувати, що наукова цінність коментованого визначення продовольчої безпеки полягає у: а) визначенні мети її здійснення, яка полягає у забезпеченні якісного та повноцінного життя кожної людини; та б) застосуванні принципу безперервності, у контексті реалізації права на продовольчу безпеку.

Узагальнюючи численні висновки фахівців у галузі економічних наук щодо сутності продовольчої безпеки, а також аналізуючи міжнародні правові акти, які визначають дефініцію досліджуваного поняття, слід зазначити, що в

контексті економічної теорії поняття продовольчої безпеки розкривається з позиції задоволеності потреб споживача рівнем продовольчих послуг, але в той же час, недостатньо розкриває роль та систему органів публічного управління у механізмі забезпечення продовольчої безпеки. Саме тому, у всіх вищенаведених визначеннях зміст продовольчої безпеки включає такі теоретико-правові характеристики, як: а) достатність забезпечення продовольством; б) доступність продовольства широкому колу споживачів; в) захист інтересів споживачів від зловживань з боку виробників та неякісної продукції; г) захист національного виробника від неконтрольованого постачання імпортової продукції, і т.д.

Аналіз вищевказаних законопроектів дозволяє зробити висновок про відсутність єдиного підходу до визначення поняття продовольчої безпеки. Судження законодавців щодо сутності продовольчої безпеки варіюються від здатності держави задовольняти потреби населення в харчуванні на рівні не нижче медичних обґрунтованих норм, до соціально-економічного та екологічного стану в державі, при якому всі її громадяни стабільно та гарантовано забезпечені продовольством. Але при цьому, суб'єкт законодавчої ініціативи під час характеристики продовольчої безпеки обмежується лише її зовнішніми цілями, такими як доступність та якість продовольства, спроможність забезпечити сприятливу демографічну динаміку, збереження генофонду нації, сталість розвитку, інтеграція країни у світовий економічний простір і т.д. У той же час, поняття продовольчої безпеки в жодному із законопроектів не відображає її внутрішніх властивостей, які проявляються у правовідносинах між суб'єктами та об'єктами забезпечення продовольчої безпеки; не відображено у загаданих законопроектах і сукупність зовнішніх чинників, які впливають на стан продовольчої безпеки, у вигляді реальних та потенційних загроз, а відтак не визначено стратегічні напрямки їх подолання, і т.д.

2. Аналіз наведених наукових позицій щодо сутності національної безпеки дозволяє зробити висновок про існування двох наукових позицій щодо сутності національної безпеки, одна з яких, яку ми підтримуємо, репрезентує

досліджуване публічно-правове явище, як діяльність, спрямовану на забезпечення нормального функціонування об'єктів національної безпеки, в ролі яких виступають безпекові, а по суті – національні цінності, одне з визначальних місць серед яких обіймає продовольча безпека.

Другий підхід до визначення національної безпеки характеризує її як явище, певний суспільно-політичний стан, функціонування якого можливе за умови відсутності реальних та потенційних загроз життєво важливим інтересам держави і суспільства. Варто зауважити, що не зважаючи на те, що другий підхід здобув законодавче закріплення у згаданому вже Законі «Про національну безпеку», його правова конструкція викликає певні зауваження серед учених-правників. Думається, що обґрунтованою є позиція тих учених, які твердять, що захищеність, як стан існування держави, позбавлена цільової компоненти, динаміки процесу забезпечення національної безпеки, а відтак – не будучи діяльністю, не може бути об'єктом управління, контролю з боку державних органів і т.д.

Отже, з'ясування місця продовольчої безпеки у системі безпеки національної, в контексті науки адміністративного права, має ґрунтуватися на розумінні її інституціонального забезпечення, за умови системного та комплексного підходу. Іншими словами, важливим завданням науки адміністративного права є визначення інституційних основ організаційного та правового регулювання системи забезпечення продовольчої безпеки, окреслення компетенції суб'єктів її забезпечення та порядку їх взаємодії з іншими державно-правовими безпековими інституціями, визначення реальних та потенційних загроз продовольчій безпеці тощо. Саме такий підхід надасть змогу визначити роль та місце продовольчої безпеки в системі національної безпеки України.

Спираючись на результати проведеного аналізу вважаємо некоректною дискусію, спрямовану на ототожнення понять «інститут» та «інституція», в контексті адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки. Вважаємо, що інститути продовольчої безпеки представляють набір організаційно-правових інструментів держави, спрямованих на реалізацію

механізму забезпечення продовольчої безпеки. Своєю чергою, інституції продовольчої безпеки репрезентують систему органів публічного управління, діяльність яких спрямована на визначення місця продовольчої безпеки в структурі національної безпеки держави, шляхом участі у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики, спрямованої на розвиток агропромислового комплексу та гарантування продовольчої безпеки держави.

Сформульовані автором дефініції, хоча й наділені різним змістом, однак мають одну спільну рису, яка полягає у підкресленні провідної ролі державних органів, як публічно-правових інституцій, у визначенні місця продовольчої безпеки в системі національної безпеки.

Слід зауважити, що вказані авторкою інститути продовольчої безпеки, передовсім, зосереджені на розкритті її економічних властивостей та відсутності системоутворюючих елементів її забезпечення. Водночас, зосереджуючись на аналізі інститутів продовольчої безпеки, в контексті її адміністративно-правового забезпечення, можемо виокремити такі з них, які дозволяють визначити місце продовольчої безпеки в системі національної безпеки України, а саме: а) інститут принципів забезпечення продовольчої безпеки; б) інститут організаційно-правового забезпечення продовольчої безпеки; в) інститут контролю за забезпеченням продовольчої безпеки; г) інститут адміністративно-правового захисту продовольчої безпеки.

Саме на цій підставі дисертантом сформовано авторську модель спеціальних принципів адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, до числа яких відноситься: міжгалузевий характер правового регулювання відносин у сфері забезпечення продовольством, який поєднує імперативність правового захисту продовольчої безпеки та економікоорієнтований характер цих відносин; державне гарантування доступності та якості харчових продуктів; ефективність державного організаційно-правового механізму як здатність держави до самозабезпечення продовольством; поєднання державних та громадських засобів контролю за якістю та безпечністю продовольчої продукції; пріоритетність національних

інтересів у сфері забезпечення продовольством; інтеграційний та глобалізаційний характер державної політики у сфері продовольчої безпеки; своєчасність та адекватність державного реагування на реальні та потенційні загрози продовольчій безпеці.

Організаційно-правове забезпечення продовольчої безпеки являє собою систему центральних органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції, діяльність яких урегульована нормами адміністративного права та спрямована на створення умов для безпечного функціонування агропромислового комплексу України, метою діяльності якого є виробництво сільськогосподарської продукції, її сільськогосподарська переробка та своєчасне забезпечення споживачів якісними продуктами харчування.

3. Необхідність вироблення доктринальних підходів до сталого розвитку національної системи забезпечення продовольчої безпеки не викликає сумніву ані серед представників наукової спільноти, ні серед практиків. Але разом з цим, слід наголосити, що концептуальні напрямки адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, на жаль, залишаються поза увагою провідних учених-адміністративістів.

Водночас, наука адміністративного права має стати фундаментальною основою стратегічного забезпечення продовольчої безпеки, дієвість якої безпосередньо залежить від виваженої та збалансованої системи публічного управління в агропромисловому секторі економіки. Думається, що в першу чергу, Адміністративно-правова доктрина забезпечення продовольчої безпеки має відобразити сукупність науково обґрунтованих положень, цілей та завдань довгострокової державної політики у сфері забезпечення та зміцнення продовольчої безпеки, а також механізмів та заходів щодо їх практичної реалізації (вперше).

Поза межами дисертаційного дослідження залишилось визначення поняття «забезпечення продовольчої безпеки», як сукупності соціально-економічних відносин, врегульованих правовими нормами та спрямованих на реалізацію, забезпечення та захист учасників економічних відносин у сфері продовольства.

З одного боку, і «економічна безпека» і «продовольча безпека» з правової точки зору є тими правовими конструкціями, які слугують складовими елементами родового поняття – «національна безпека України».

Інше принципове положення стосується структури економічного права України, однією з ключових підгалузей якого виступає продовольче право. Саме тому теоретико-правові дефініції «економічна безпека» та «продовольча безпека» співвідносяться як загальне й часткове, де економічна безпека виступає не тільки в ролі загального поняття, але й визначального конституційного принципу забезпечення національної безпеки України.

При цьому забезпечення продовольчої безпеки, як один з пріоритетних напрямів державної політики, здійснюється шляхом реалізації адміністративно-правового механізму, центральним елементом якого слугують адміністративно-правові норми, спрямовані на врегулювання правовідносин у аграрному секторі економіки України. З огляду на це, продовольча безпека, як об'єкт наукового пошуку, має міждисциплінарний характер, адже, поряд з економічними науками, вивчається фахівцями у галузі конституційного, адміністративного, фінансового та аграрного права, а також державного управління.

Але в той же час, слід звернути увагу на суттєву прогалину проаналізованого дослідження, яка полягає у відсутності обґрунтованих висновків, які дозволяють сприймати успішний розвиток органічного напрямку сільського господарства, як ключовий чинник забезпечення продовольчої безпеки України. Іншими словами, в аналізованій дисертаційній роботі не визначено взаємозв'язок між продовольчою безпекою держави та однією з ключових умов її забезпечення – розвитку екологічно орієнтованого підходу в агропромисловому комплексі.

Правовідносини у сфері адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки й дотепер залишаються малодослідженим напрямком наукового пошуку, оскільки продовольча безпека як наукова проблема має міждисциплінарний характер та активно вивчається представниками економічних, аграрних, господарсько-правових наук тощо.

Вважаємо, що логічним результатом аналізу науково-методологічної розробленості проблем продовольчої безпеки, який, на думку автора, надасть змогу сформулювати найбільш інформативне та повне уявлення про його сучасний стан, має слугувати класифікація суспільних відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки, за наступними критеріями:

- за сферою управління (економічні відносини, агропромислові відносини, сільськогосподарські відносини, безпекові відносини);
- за організацією управління (внутрішньоуправлінські, зовнішньоуправлінські);
- за компетенцією суб'єктів управлінського впливу (державні органи загальної компетенції, державні органи спеціальної компетенції);
- за об'єктами управління (юридичні особи, фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності);
- за методом правового регулювання (диспозитивні, імперативні).
- за джерелами правового регулювання (норми адміністративного, аграрного, фінансового права).

РОЗДІЛ 2 МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

2.1. Поняття і структура механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки держави

Адміністративне право – одна з фундаментальних галузей національної правової системи. За широтою та різноманітністю регульованих суспільних відносин воно є унікальним. Будучи різновидом галузевого права, адміністративне право має істотний вплив на всю вітчизняну правову систему, виконуючи функцію відтворення нових галузей права. Дослідження механізму його впливу на суспільні відносини є важливим для пізнання самого змісту адміністративного права та його зв'язків із соціальною дійсністю, передовсім, з діяльністю публічної адміністрації.

На жаль, проблеми механізму адміністративно-правового забезпечення суспільних відносин не набули подальшого розвитку в юридичній науці.

Вітчизняна правова доктрина представлена переважно дослідженнями окремих елементів розглянутого механізму (адміністративно-правових норм, адміністративних правовідносин та ін.). Але право, будучи системним утворенням, чинить регулюючий вплив не тільки завдяки своїм окремим елементам. Воно використовує для реалізації цієї функції всю міць юридичного впливу на суспільні відносини, усі складові механізму правового регулювання. Аналіз наукових концепцій щодо змісту поняття «механізм адміністративно-правового забезпечення» є дотичним до сучасної юридичної літератури лише фрагментарно. У більшості підручників з адміністративного права цьому фундаментальному поняттю взагалі не приділяється належної уваги.

Відтак, сучасна система забезпечення продовольчої безпеки неможлива без з'ясування теоретико-методологічного розуміння адміністративно-правового механізму, спрямованого на злагоджене функціонування всіх його структурних елементів. Від того, наскільки якісною буде теоретична основа

функціонування механізму забезпечення продовольчої безпеки, залежатиме ефективність організації публічного управління щодо забезпечення продовольчої безпеки й реалізації усіх її стратегічних напрямків.

За влучним твердженням К.П. Жидченка, механізм адміністративно-правового забезпечення дозволяє охопити весь процес правового регулювання, представити його в системно-динамічному вигляді, розкрити його структуру, взаємозв'язок і взаємодію всіх елементів [90, с. 68].

У цьому контексті головне завдання науки адміністративного права полягає у виробленні теоретико-методологічного підґрунтя для ефективної реалізації державного механізму забезпечення продовольчої безпеки, з'ясуванні та характеристиці його структурних елементів, наданні науково обґрунтованих пропозицій до адміністративного законодавства щодо підвищення його ефективності та результативності тощо.

В теорії адміністративного права поняття адміністративно-правового забезпечення та його механізму виступає в ролі такої методологічної категорії, з'ясування якої дозволяє розкрити зміст його структурних елементів, таких як адміністративно-правові норми, адміністративні правовідносини, акти застосування права, правова культура та правосвідомість.

Саме тому, розкриття механізму адміністративно-правового забезпечення вимагає застосування комплексного підходу, який дозволить дослідити його структурні елементи у їх нерозривній єдності.

Варто підкреслити, що у загальній теорії права поняття «правове забезпечення» розглядається переважно у діяльнісному аспекті, оскільки являє собою прийняття й реалізацію певних заходів (засобів, способів та прийомів), спрямованих на врегулювання певного процесу або діяльності, а в деяких випадках зазначена методологічна конструкція розкривається як досягнутий результат – система нормативних правових актів, що регулюють організацію та діяльність суб'єктів державного управління, в тому числі в окремих сферах управлінської діяльності, або ж взагалі розглядається, як процедура створення системи даних актів.

Методологічно виправдано механізм адміністративно-правового забезпечення досліджувати з позицій співвідношення загального й особливого. Перший напрямок передбачає виявлення «набору» тих юридичних засобів, за допомогою яких право в цілому впливає на суспільні відносини. Йдеться, насамперед, про сучасні уявлення про механізм правового забезпечення. Другий напрямок дає можливість простежити галузеву специфіку зазначеного теоретико-правового явища, розкрити реально діючий механізм адміністративно-правового забезпечення у сфері продовольчої безпеки.

Отже, спочатку зосередимо увагу на характеристиці загальнотеоретичної конструкції механізму правового забезпечення.

У юридичній літературі поняття «механізм правового забезпечення» виступило в якості предмету наукового пошуку в численних дослідженнях вітчизняних та зарубіжних вчених. Однак, уперше зазначений юридичний феномен був використаний провідним вітчизняним ученим-адміністративістом С.С. Алексєєвим, який здійснив спробу розкриття цього явища, шляхом визначення поняття механізму правового забезпечення, як взату в єдності сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини [91, с. 30]. Попри те, що наведене С.С. Алексєєвим розуміння механізму правового забезпечення сформульоване у найбільш загальному вигляді, тим не менш воно дозволяє виокремити сутнісні ознаки цього явища, до числа яких можемо віднести наступні критерії: а) механізм правового забезпечення представлений не просто у вигляді сукупності елементів, а передовсім юридичних засобів. Зазначений факт свідчить про те, що головне призначення механізму правового забезпечення полягає у здійсненні регулюючого впливу на суспільні відносини; б) регулюючий вплив на суспільні відносини здійснюється у правовій формі, тобто виключно за допомогою норм права.

Також, варто відзначити й інші важливі для розуміння сутності механізму правового забезпечення, положення поняття, наведеного С.С. Алексєєвим. По-перше, у ньому акцентується увага на розмаїтті юридичних засобів, за

допомогою яких право має регулюючий вплив. Представляється цілком очевидним той факт, що упорядкування суспільних відносин за допомогою одного елемента або окремої групи механізму правового забезпечення є неможливим. Саме тому автор наполягає на існуванні «сукупності юридичних засобів». Інший важливий момент полягає у здійсненні за допомогою вищевказаної сукупності юридичних засобів правового впливу на суспільні відносини, що дає можливість використання для цієї мети всіх юридичних засобів, «узятих у єдності». Тільки така єдність уособлює різноманітні юридичні засоби до єдиного системного утворення – «механізм правового забезпечення».

Разом з тим, поняття механізму правового забезпечення було сформовано в результаті дискусії про, власне, правове забезпечення, під яким у загальнотеоретичному сенсі вченими розуміється цілеспрямований вплив на суспільні відносини та поведінку людей за допомогою правових (юридичних) засобів [92, с. 327]. За умови представлення сфери правового забезпечення у вигляді сукупності правил порядку управління, які підлягають обов'язковому впорядкуванню за допомогою правових норм та правових засобів, термін «правове забезпечення» може розглядатися у двох значеннях, перше з яких представляє досліджуване явище у вигляді управлінської діяльності органів публічного управління та їх посадових осіб з виконання закріплених за ними функцій. Інше значення пов'язано з розумінням правового забезпечення як результату цієї діяльності, що має зовнішній вияв у формі фактичної реалізації правових приписів, забезпеченні прав і свобод громадян тощо [93, с. 165]. Спираючись на висловлені наукові позиції, можна припустити, що головне призначення механізму правового забезпечення полягає у створенні умов для здійснення злагодженої та ефективної управлінської діяльності, шляхом застосування відповідних правових засобів.

Зауважимо, що сукупність цих засобів не є абсолютною, оскільки їх набір та поєднання між собою обумовлюються потребами упорядкування відповідного різновиду суспільних відносин. Якщо для країн з тоталітарним режимом державної влади властива жорстка модель правового регулювання,

фундаментальною основою функціонування яких слугує певний набір заборон, то в демократичному суспільстві переважає дозвільний порядок регулювання. Тому для розуміння змісту правового забезпечення важливо, якими засобами право здійснює свою регулятивну функцію. Їхня сукупність у теорії права ототожнюється з поняттям «механізм правового забезпечення».

У теорії адміністративного права поняття механізму адміністративно-правового забезпечення було сформовано в результаті наукової дискусії, яка дала змогу розкрити розуміння родового поняття – «адміністративно-правове забезпечення». У той же час, деякі дослідники допускають змішування таких дефініцій, як «адміністративно-правове забезпечення» та «адміністративно-правове регулювання».

Зокрема, В.А. Головка висловлює доволі дискусійне судження щодо розуміння адміністративно-правового забезпечення в якості врегульованої нормами адміністративного права діяльності органів публічного управління [94, с. 7-8]. Думається, що представлення адміністративно-правового забезпечення як діяльності, скоріше, є помилковим твердженням, оскільки в даному випадку можна говорити про адміністративно-правове регулювання як процес, спрямований на упорядкування адміністративно-правових відносин. Натомість, адміністративно-правове забезпечення, скоріше, являє собою набір адміністративно-правових засобів, спрямованих на створення умов для здійснення правового регулювання адміністративних правовідносин.

Аналогічне дискусійне судження висловлює й Р.В. Ігонін під час дослідження особливостей організаційно-правового регулювання діяльності судів загальної юрисдикції. Зокрема, вчений робить висновок про те, що адміністративно-правове забезпечення діяльності судових органів – це регламентована адміністративно-правовими нормами діяльність суб'єктів державно-владних повноважень, яка спрямована на створення необхідних умов для належного функціонування системи судів загальної юрисдикції та встановлена адміністративно-правовими нормами система гарантій належного функціонування такої системи судів [95, с. 39].

Більш точним, на нашу думку, є висновок Є.Є. Колесникова, який позначає адміністративно-правове забезпечення як здійснюване державою за допомогою спеціального механізму упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону, реалізацію та розвиток. В контексті своєї наукової роботи він робить висновок, що адміністративно-правове забезпечення захисту справ споживачів є впливом держави на суспільні відносини з метою впорядкування, захисту та охорони відносин між органами влади, споживачами та суб'єктами господарювання, що здійснюється за допомогою норм права та через спеціальний механізм [96, с. 434]. Отже, розуміння адміністративно-правового забезпечення публічно-управлінської діяльності виглядає більш точним та обґрунтованим, коли вчені для позначення мети цього правового явища використовують такі етимологічні конструкції, як «здійснення впливу держави на суспільні відносини», «створення умов для здійснення правового регулювання адміністративних правовідносин», «упорядкування суспільних відносин» і т.д.

Водночас, характеристика механізму адміністративно-правового забезпечення вимагає виокремлення додаткових ознак. Зокрема, В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко, в процесі здійснення аналізу механізму адміністративно-правового забезпечення, зазначають, що комплекс державно-правових механізмів забезпечує загальне функціонування правової системи. На сьогодні діє ціла низка детермінованих правових механізмів: механізм дії права, механізм правового забезпечення, механізм соціального управління, механізм правотворчості, механізм державного управління, механізм правового впливу та механізм забезпечення правових режимів. Так, до частини режиму законності як складової механізму забезпечення правового режиму вчені відносять утворення організаційно-структурного характеру та організаційно-правові методи [97, с. 152]. Варто погодитися із думкою професора В.К. Колпакова щодо представлення механізму адміністративно-правового забезпечення в якості сукупності самостійних механізмів адміністративно-правового регулювання, спрямованих на здійснення державного управління.

Разом з тим, І.П. Голосніченко під механізмом адміністративно-правового забезпечення розуміє сукупність адміністративно-правових засобів, що здійснюють вплив на суспільні відносини, які виникають у процесі реалізації виконавчої влади. До його структурних елементів учений відносить норми адміністративного права, акти тлумачення норм адміністративного права, адміністративно-правові відносини та акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин [98, с. 75].

На думку В. В. Галуцька під механізмом адміністративно-правового забезпечення слід розуміти засоби функціонування єдиної системи адміністративно-правового регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави. Механізм адміністративно-правового забезпечення дозволяє охопити весь процес правового регулювання, представити його в системно-динамічному вигляді, розкрити його структуру, взаємозв'язок і взаємодію всіх елементів. До складових елементів механізму адміністративно-правового забезпечення він відносить: норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження - джерело права; публічну адміністрацію; принципи діяльності публічної адміністрації; індивідуальні акти публічної адміністрації; адміністративно-правові відносини; форми адміністративного права; тлумачення норм адміністративного права; методи адміністративного права; процедури реалізації адміністративно-правових норм [99, с. 87-97]. Без сумніву, таке широке розуміння складових елементів механізму адміністративно-правового забезпечення потребує глибокого наукового осмислення, однак з віднесенням до їх числа деяких елементів, таких як публічна адміністрація, принципи діяльності публічної адміністрації, форми та методи адміністративного права тощо, важко погодитися.

Разом з тим, заслуговує на увагу й точка зору С. Г. Стеценка, який вважає, що механізм адміністративно-правового забезпечення — це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [100, с. 27].

Аналогічної думки притримується й І. П. Голосніченко, коли зазначає, що механізм адміністративно-правового забезпечення – це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких справляється вплив на адміністративні правовідносини, що виникають в процесі здійснення виконавчої влади [101, с. 187].

Аналіз наведених вище суджень щодо розуміння механізму адміністративно-правового забезпечення в публічному управлінні дає підстави для висновку, що центральним завданням у з'ясуванні досліджуваного явища виступає розкриття змістовного наповнення категорії «адміністративно-правові засоби», оскільки правильне та однозначне розкриття складників цього правового феномену надасть змогу найбільш точно сформулювати визначення та структурні елементи механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки.

На теперішній час, у юридичній літературі сформовано усталену теоретико-правову концепцію щодо змісту адміністративно-правових засобів, який складається з адміністративно-правові норми, адміністративні правовідносини, акти застосування права, правова культура та правосвідомість.

У той же час, у правовій доктрині висловлюються й інші, іноді діаметрально протилежні судження щодо переліку та характеру юридичних засобів, що підлягають включенню до складу механізму адміністративно-правового забезпечення. Одні вчені схильні розширювати розуміння останнього за рахунок включення до числа правових засобів всі правові явища, у тому числі законність, правопорядок та ін. На нашу думку, за такого підходу відбувається змішування правових засобів, які, з одного боку, спрямовані на врегулювання адміністративних правовідносин (зокрема, правових норм), а з іншого – репрезентують результати дії цих норм (наприклад, правопорядку, законності та ін.). Інші вчені, визнаючи в якості зазначених засобів норми адміністративного права, адміністративні правовідносини та акти застосування права, не виробили єдиного підходу до оцінювання інших складових механізму адміністративно-правового забезпечення. Тому, найчастіше висловлюються думки щодо

недоцільності включення до цього переліку таких правових явищ, як правова культура й правосвідомість.

Підсумовуючи висловлені вище міркування, можемо зробити висновок, що переважна більшість наукових публікацій, присвячених дослідженню правових засобів механізму адміністративно-правового забезпечення зводяться до питання щодо включення чи невключення окремих елементів до його структури. Відповідь на вказане запитання представляється важливою для нас, не тільки у теоретико-методологічному, але й практичному сенсі, оскільки йдеться про складові елементи системного утворення – механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки.

Таким чином, на підставі аналізу загальнотеоретичної конструкції механізму адміністративно-правового забезпечення, маємо можливість визначити поняття механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, перелік його структурних елементів, а також виокремити основні вимоги до елементів останнього.

Отже, механізм адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки являє собою сукупність адміністративно-правових та організаційних засобів, які спрямовані на забезпечення цілеспрямованого управлінського впливу на суб'єктів продовольчої безпеки, з метою здійснення адміністративно-правового регулювання вказаної сфери суспільних відносин.

До числа структурних елементів механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки відносяться: а) адміністративно-правові норми, спрямовані на забезпечення правового регулювання у сфері продовольчої безпеки; б) адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення продовольчої безпеки; в) акти застосування права (індивідуальні акти управління), як результат управлінської діяльності суб'єктів забезпечення продовольчої безпеки.

Що стосується вимог, які мають висуватися до структурних елементів адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, слід зазначити наступне.

По-перше, елементами механізму правового забезпечення продовольчої безпеки можуть бути лише адміністративно-правові засоби, як іманентні самій правовій природі, яка надає регулюючого впливу правовідносинам у сфері забезпечення безпеки продовольства юридичними засобами, що впливають із самого змісту чи форм реалізації права. Тому інші засоби соціального регулювання не повинні включатися до механізму правового забезпечення продовольчої безпеки.

По-друге, до числа зазначених вище адміністративно-правових засобів мають бути віднесені лише ті з них, які наділені здатністю регулювати суспільні відносини у сфері забезпечення продовольчої безпеки, чинити реальний вплив на поведінку суб'єктів адміністративних правовідносин у вказаній сфері публічного управління. На важливості цього положення варто наголосити окремо, адже в механізм адміністративно-правового забезпечення іноді включаються такі правові явища, які не володіють зазначеними якостями або є результатом регулюючого впливу юридичних засобів.

По-третє, до числа структурних елементів механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки мають бути включені усі адміністративно-правові засоби, які: а) мають юридичну форму, тобто, ; б) мають володіти здатністю регулювати суспільні відносини у сфері забезпечення безпеки продовольства. Висловлений автором умовивід спирається на судження переважної більшості вчених у галузі науки адміністративного права, з тією лише відмінністю, що на теперішній час серед учених не сформовано єдиного підходу до визначення переліку цих засобів. Разом з тим, віднесення до елементів механізму адміністративно-правового забезпечення таких компонентів, як адміністративно-правові норми, адміністративні правовідносин та акти застосування права практично не викликає заперечень, що дозволяє нам використовувати зазначену структуру під час дослідження механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки. Вказаним елементам властиві розглянуті вище ознаки: вони є юридичними

засобами та мають здатність надавати регулюючого впливу суспільним відносинам.

На підставі проведеного аналізу спробуємо дослідити особливості функціонування структурних елементів механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки. У цьому контексті варто зазначити, що адміністративне право з метою здійснення своєї регулюючої функції використовує аналогічний до всіх інших галузей права набір юридичних засобів. Але водночас, кожний із визначених нами структурних елементів механізму адміністративно-правового забезпечення націлений на забезпечення регулюючого впливу адміністративного права, з урахуванням його галузевої специфіки. «Галузевий підхід – твердить М.М. Бабич – є особливо важливим, оскільки з практичної точки зору реалізація права на харчування залежить від багатьох факторів. Відповідні закони можуть значно впливати на реалізацію права, через виробництво і збут продуктів харчування, продукцію маркування і захист прав споживачів, безпеку харчових продуктів, освіту, соціальне забезпечення та працю, торгівлю й природні ресурси» [15, с. 73-74].

Відтак, спробуємо визначити особливості елементів механізму адміністративно-правового забезпечення, в контексті їх регулюючого впливу на продовольчу безпеку.

Серед структурних елементів механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки адміністративно-правові норми посідають особливе місце, оскільки слугують визначальним ланцюгом, складають нормативний фундамент зазначеної галузі адміністративного права.

Під час характеристики адміністративно-правових норм та їх впливу на адміністративно-правове забезпечення продовольчої безпеки вчені, як правило, використовують термінологічну конструкцію «правове регулювання у сфері продовольчої безпеки». Проте, з огляду на те, що характеристиці нормативно-правових актів, які складають основу адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення продовольчої безпеки в нашому дисертаційному дослідженні присвячено один із наступних підрозділів, спробуємо зосередитися на

теоретичному аналізі проблем правового регулювання у вказаній сфері суспільних відносин.

По-перше, варто зупинитися на питанні щодо обсягу адміністративно-правового регулювання продовольчої безпеки. Інакше кажучи, наскільки норми адміністративного права здатні комплексно забезпечувати таке регулювання. Для того, щоб відповісти на це запитання, приведемо думку з цього приводу професора М.В. Шульги, який висновує, що «у складі аграрного законодавства України існує низка нормативно-правових актів, що регламентують питання продовольчої безпеки та становлять основу її правового регулювання. Правове регулювання продовольчої безпеки можна визначити як упорядкування суспільних відносин щодо забезпечення продовольчої безпеки, що здійснюється державою за допомогою норм права. Охарактеризуємо приписи законодавства України щодо продовольчої безпеки» [61, с. 37]. Не применшуючи значення висловленого твердження, все ж таки хотілося б зосередитися на окремих його дискусійних аспектах.

Зокрема, визначаючи місце нормативно-правових актів у сфері продовольчої безпеки виключно у складі аграрного законодавства представляється не зовсім коректним. Думається, що першоджерелом у даному питанні має слугувати не галузеве, у даному випадку аграрне, законодавство, а законодавство України у галузі забезпечення національної безпеки, яке визначає та розмежовує повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створює основи для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони, визначає систему командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджує всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, забезпечуючи у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони [38]. Саме у такий спосіб правового регулювання законодавець забезпечує широкий комплексний підхід до здійснення продовольчої безпеки, підкреслюючи важливість останньої в структурі об'єктів

національної безпеки. Наприклад, відповідно до Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14.09.2020 № 392/2020 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України», одним із напрямів забезпечення національної безпеки визначено реформування земельних відносин, впровадження обігу земель сільськогосподарського призначення, здійснення заходів з упорядкування обліку земельних ресурсів, забезпечення екологічно орієнтованого розвитку агропромислового комплексу та продовольчої безпеки [102].

З іншого боку, коло суспільних відносин, які регулюються нормами адміністративного права, знаходиться у постійному динамічному русі, з огляду на що окрема сфера суспільних відносин може слугувати об'єктом регулювання різних галузей адміністративного права. Саме в цьому контексті висловлює свою думку професор М.В. Шульга, коли позначає нормативно-правові акти у сфері забезпечення продовольчої безпеки складовим елементом аграрного законодавства України. З цього випливає важливий висновок про те, що адміністративні правовідносини у сфері забезпечення продовольчої безпеки виступають в якості об'єкту правового регулювання нормами різних галузей адміністративного права, що надає цим відносинам всеосяжного комплексного характеру. Більше того, правовідносини у сфері забезпечення продовольчої безпеки мають яскраво виражений міжгалузевий характер, оскільки врегульовані нормами різних галузей права. «Ці багатогранні і різноманітні відносини, - твердить М.В. Шульга, - регулюються нормами аграрного та суміжних з ним галузей права (земельного, цивільного, трудового, адміністративного, фінансового та ін.). Внаслідок цього вони набувають характеру правовідносин [61, с. 51].

При цьому, особливістю норм адміністративного права в даному випадку слугує їх націлення, з одного боку, на регулювання адміністративних правовідносин, які виникають у сфері діяльності виконавчих та розпорядчих органів влади (тобто між суб'єктами забезпечення продовольчої безпеки), а з

іншого, норми адміністративного права чинять безпосередній регулюючий вплив на управлінську діяльність цих органів з приводу забезпечення продовольчої безпеки. Іншими словами, норми адміністративного права врегульовують як організацію самої виконавчої влади у сфері забезпечення безпеки продовольства, так і публічно-управлінську діяльність її суб'єктів. Такий дуалістичний (широкий) характер впливу норм адміністративного права на адміністративні правовідносини у сфері забезпечення продовольчої безпеки виступає їх специфічною рисою.

Широкий підхід до правового регулювання адміністративних правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки став передумовою для виокремлення іншої особливості адміністративно-правових норм у галузі безпеки продовольства, яка проявляється у більш різноманітному, у порівнянні з нормами інших галузей права, характері регулюючого впливу. В якості прикладу можна навести норму статті 238 Кримінального кодексу України, яка встановлює кримінальну відповідальність за приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення [103]. Тобто, якщо норми кримінального права мають яскраво виражений заборонний характер, то адміністративно-правові норми у сфері забезпечення продовольчої безпеки відзначаються різноманітністю способів правового регулювання, що дає привід для здійснення їх класифікації за вказаним критерієм.

Так, за способом правового регулювання адміністративно-правові норми у сфері забезпечення продовольчої безпеки можуть бути класифіковані на: норми-принципи (ст. 5 Земельного кодексу України; ст. 25 Закону України «Про національну безпеку України»), норми-заборони (ст.ст. КУпАП: 42-1 «Виробництво, заготівля, реалізація сільськогосподарської продукції, що містить хімічні препарати понад гранично допустимі рівні концентрації», 52 «Псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель», 77-1 «Самовільне випалювання рослинності або її залишків», 83-1 «Порушення законодавства про захист рослин», 104 «Потрава посівів, зіпсуття або знищення зібраного врожаю сільськогосподарських культур, пошкодження насаджень

колективних сільськогосподарських підприємств, інших державних і громадських чи фермерських господарств», 108 «Грубе порушення механізаторами правил технічної експлуатації сільськогосподарських машин і техніки безпеки» [104]), норми-дефініції (ст. 1 Закону України «Про захист прав споживачів» [105]; ст. 2 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» [106]), загальнокомпетенційні норми (Глава 2 Земельного кодексу України; розділ 4 Закону України «Про національну безпеку»), спеціальнокомпетенційні норми (розділ 2, 4 Закону України «Про захист прав споживачів»), норми-вказівки (Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану»), норми-стандарти (Закон України від 24.06.2004 № 1877-IV «Про державну підтримку сільського господарства України»), а також норми-завдання та норми-рекомендації.

Безумовно, зазначений перелік не є вичерпним, але він яскраво свідчить про різноманіття регулюючого інструментарію норм адміністративного права в процесі впорядкування правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки.

Адміністративно-правові відносини, як центральний елемент механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, призначені схарактеризувати динаміку адміністративно-правового регулювання, адже адміністративні правовідносини у сфері забезпечення безпеки продовольства екстраполюють нормативні стандарти у реальну поведінку суб'єктів цих правовідносин. При цьому, адміністративні правовідносини складають

Вважаємо, що в рамках нашого наукового пошуку не є доцільним зосереджуватися на загальній характеристиці адміністративно-правових відносин, правова природа яких достатньо повно описана у юридичній літературі з адміністративного права, тому звернімо увагу на особливості їхнього регулюючого впливу на сферу забезпечення продовольчої безпеки.

Важлива роль досліджуваного різновиду адміністративних правовідносин полягає у закріпленні переліку суб'єктів забезпечення продовольчої безпеки,

який відрізняється надзвичайною розгалуженістю, а тому потребує систематизації.

Найбільш розповсюдженим критерієм класифікації суб'єктів забезпечення продовольчої безпеки, докладно описаним у юридичній літературі [107, с. 219; 108, с. 50], є їх систематизація за територіальним рівнем, в залежності від специфіки завдань та засобів їх вирішення. За вказаним критерієм суб'єкти забезпечення продовольчої безпеки розподіляються на: міжнародні; національні; регіональні. Іншим, не менш важливим критерієм систематизації зазначених суб'єктів слугує їх поділ за характером компетенції, на суб'єктів загальної та спеціальної компетенції.

Характерною особливістю суб'єктів забезпечення продовольчої безпеки, є їх широка розгалуженість. При цьому, до їх числа відносяться як міжнародні організації, так і національні суб'єкти публічного права, до числа яких відносяться органи державної влади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, а також господарюючі суб'єкти, залучені до виробництва та реалізації продовольчої продукції.

Специфічна риса адміністративних правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки полягає у юридичній нерівності сторін, яка передбачає обов'язкову участь у цих відносинах органу публічного управління, до повноважень якого належить прийняття управлінського рішення.

Саме у такий спосіб адміністративні правовідносини конкретизують поведінку суб'єктів забезпечення продовольчої безпеки. При цьому, за варіантами поведінки адміністративні правовідносини не мають аналогів серед інших галузей права, адже в них реалізуються майже всі публічно-управлінські напрями, як-от: здійснення управлінських функцій, забезпечення суб'єктивних прав громадян, надання публічно-сервісних послуг, захист законних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб і т.д.

Таким чином, регулююча роль адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки зводиться до конкретизації нормативно-правових актів у цій сфері, шляхом визначення конкретних суб'єктів, змісту цих

правовідносин, а також створення можливості забезпечення прав та обов'язків сторін.

Акти застосування адміністративно-правових норм посідають особливе місце у механізмі адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки. Вони доповнюють владно-розпорядчий характер адміністративно-правових норм, та, немов би, «адоптують» нормативні приписи до конкретних життєвих ситуацій. Та не зважаючи на різноманіття індивідуальних актів, об'єднуючим критерієм для них виступає здатність здійснювати піднормативне (казуальне) регулювання адміністративних правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки.

Актами застосування правових норм вирішуються конкретні адміністративні справи у сфері публічних правовідносин, різноманіття яких зумовило видову варіативність індивідуальних актів управління, у порівнянні з іншими галузями права. За допомогою індивідуальних актів управління у сфері забезпечення продовольчої безпеки вирішуються питання оперативного управління, задовольняються інтереси фізичних та юридичних осіб, уточнюються й конкретизуються їх обов'язки тощо.

2.2. Правові засади забезпечення продовольчої безпеки

Сучасний стан розвитку українського державотворення характеризується всезростаючою роллю сфери безпеки, яка, виступаючи загальним чинником життя суспільства, активно впливає на стан політичної, економічної, екологічної, соціальної та інших складових національної безпеки України [109, с. 222].

Раніше нами підкреслювалось, що одним із найважливіших завдань будь-якої цивілізованої держави виступає створення ефективного механізму забезпечення продовольчої безпеки, основним адміністративно-правовим засобом якого слугує сукупність правових норм, спрямованих на забезпечення адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення продовольчої безпеки. Отже, в рамках цього дослідження ми будемо використовувати термін

«адміністративно-правове регулювання» в якості сукупності адміністративно-правових норм, спрямованих на упорядкування адміністративно-правових відносин у сфері продовольчої безпеки, а відтак – підвищення ефективності публічного управління.

Підкреслюючи значення правового регулювання в механізмі забезпечення продовольчої безпеки, А.Д. Мостова слушно зауважує, що стратегічною метою продовольчої безпеки є гарантування продовольчої незалежності за окремими продуктами. Тому необхідно формування національної моделі продовольчої безпеки та її основи - системи правового забезпечення, яка б сприяла забезпеченню населення безпечними та якісними продуктами харчування, стабільності та достатності обсягів вітчизняного виробництва продовольства для гарантування продовольчої незалежності України [110, с. 221].

С.В. Ківалов у цьому контексті висловлює переконливе твердження про те, що розвиток правової демократичної держави обумовлює зростання ролі права, оскільки воно створює для цього необхідні умови: впорядкованість, визначеність, організованість і динамічність суспільних відносин. Це безпосередньо стосується також публічного управління, у якому практично втілюється єдність діяльності й структури апарату управління. Тому в повному обсязі необхідно використовувати можливості правових засобів, насамперед адміністративного законодавства, не лише для надійного функціонування системи управління, а й для цілеспрямованого зростання його ефективності [111, с. 147].

Обґрунтованою варто визнати позицію В. І. Семчика, який зауважує, що від рівня правового регулювання відносин в агропромисловому комплексі значно залежить ефективність виробництва, що у свою чергу впливає на продовольче забезпечення в Україні, а від цього залежить соціальна і політична стабільність у державі [112, с. 223].

Слід підкреслити, що адміністративному законодавству, як засобу забезпечення продовольчої безпеки, належить центральне місце в структурі відповідного адміністративно-правового механізму з різних причин. Тому, варто

погодитися із професором В.І. Андрейцевим, який обґрунтовує твердження щодо центрального місця законодавчого забезпечення у публічному управлінні, завдяки якому забезпечується послідовне впровадження нормативно-правових вимог, норм і нормативів до системи адміністративних правовідносин у відповідній сфері державного управління. «Воно (законодавче забезпечення) надає цілеспрямованості, послідовності діяльності структурно-організаційних форм, визначає методи такої діяльності, особливості їх застосування на різних стадіях процесу забезпечення безпеки, де правова форма не тільки юридично фіксує статус різноманітних органів, але й визначає форми реалізації ними вимог чинного законодавства і координатора реалізації правових ідей, який надає правовим приписам реального стану «життєвого циклу», - твердить В.І. Андрейцев [113, с. 137].

Конституція України у статті 48 закріпила право кожної людини на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло [27]. Втім, відправною точкою у вивченні проблем законодавчого забезпечення продовольчої безпеки, як і інших безпекових викликів сучасної української держави, на нашу думку, має будуватися з позиції протидії загрозам безпеки продовольства, які наразі мають місце в процесі реалізації державної політики у сфері продовольства. А рівень зазначених загрозливих чинників, наразі, є вельми високим.

За словами професорки Т.В. Курман, проблема щодо забезпечення продовольчої безпеки в умовах дії правового режиму воєнного стану набула надзвичайної гостроти та актуальності, внаслідок безпрецедентної збройної агресії рф. Знищення внаслідок артилерійських обстрілів сільськогосподарської техніки, зерносховищ, тваринницьких ферм, загибель стад сільськогосподарських тварин, шкода, завдана ґрунту від вибухів боєприпасів (воронки, хімічне і фізичне забруднення та ін.), мінування полів, блокування портів, – все це створює неабиякі загрози не лише у сфері ведення агробізнесу, а й, як наслідок, у сфері забезпечення продовольчої безпеки. Адже аграрний сектор України є єдиним сектором матеріального виробництва й національної

економіки, що формує продовольчу безпеку держави і здатен забезпечити населення необхідними продуктами харчування і продовольчою сировиною рослинного і тваринного походження [12, с. 123]. Повністю розділяючи думку авторки про те, що найголовнішою загрозою продовольчій безпеці України на теперішній час, виступає війна, розв'язана росією проти нашої держави, вважаємо, що формування якісного законодавчого забезпечення, спрямованого на правове врегулювання адміністративних правовідносин під час дії правового режиму воєнного стану, слугує основним чинником, спрямованим на підвищення рівня ефективності публічного управління у вказаній сфері суспільних відносин.

І в цьому контексті, першорядна роль належить науці адміністративного права, інструментарій якої спрямований на теоретичне осмислення проблем законодавчого забезпечення продовольчої безпеки та вироблення науково обґрунтованих критеріїв, яким має відповідати функціональний стан органів публічного управління у сфері забезпечення продовольчої безпеки. Іншими словами, наука адміністративного права має визначити такі законодавчі умови, за яких державний публічно-управлінський механізм буде спроможний утримувати стан продовольчої безпеки на високому рівні, навіть в умовах функціонування спеціальних правових режимів.

Варто наголосити, що відсутність зазначених критеріїв справляє негативний вплив на стан забезпечення продовольчої безпеки, особливо в умовах ведення повномасштабної війни російської федерації проти України. Аналогічні висновки можна знайти й у наукових юридичних дослідженнях з проблем забезпечення продовольчої безпеки. Зокрема, Х.А. Григор'єва висловлює переконливе твердження про те, що на теперішній час дієвих принципових засад, алгоритмів та критичних точок, які б чітко фіксували різні ступені загрози продовольчій безпеці, та обумовлювали б конкретні дії уряду, законодавством не передбачено. Це упущення коштує досить дорого – ні продовольча безпека не забезпечена (показників так і не встановлено, а тому вони не відстежуються, механізмів досягнення немає), ні інтереси аграріїв не захищені. Це створює

ситуацію непомірного та майже необмеженого адміністративного тиску. Звичайно, у таких умовах про аграрний протекціонізм як принцип аграрної політики та аграрного права не йдеться [114, с. 549].

Варто наголосити, що коли ми говоримо про стан спроможності держави реагувати на виклики та загрози продовольчій безпеці, то в даному випадку автор робить акцент на організаційно-правовому забезпеченні цього процесу. Саме тому, індикатори продовольчої безпеки, які визначені постановою Кабінету Міністрів України від 05 грудня 2007 року № 1379 «Деякі питання продовольчої безпеки», визначають лише рівень економічних показників щодо забезпечення населення продовольством та не враховують управлінські заходи щодо забезпечення цього процесу.

Зокрема, відповідно до вказаної постанови, індикаторами продовольчої безпеки є:

1) добова енергетична цінність раціону людини, що визначається як сума добутків одиниці маси окремих видів продуктів, які споживаються людиною протягом доби, та їх енергетичної цінності;

2) забезпечення раціону людини основними видами продуктів, що визначається як співвідношення між фактичним споживанням окремого продукту та його раціональною нормою;

3) достатність запасів зерна у державних ресурсах, що визначається як співвідношення між обсягами продовольчого зерна у державному продовольчому резерві та обсягами внутрішнього споживання населенням хліба і хлібопродуктів у перерахунку на зерно;

4) економічна доступність продуктів, що визначається як частка сукупних витрат на харчування у загальному підсумку сукупних витрат домогосподарств;

5) диференціація вартості харчування за соціальними групами, що відстежується в динаміці та розраховується як співвідношення між вартістю харчування 20 відсотків домогосподарств з найбільшими доходами та вартістю харчування 20 відсотків домогосподарств з найменшими доходами;

6) ємність внутрішнього ринку окремих продуктів, що відстежується в динаміці та визначається у натуральному виразі як добуток споживання певного продукту та середньорічної чисельності населення;

7) продовольча незалежність за окремим продуктом, що визначається як співвідношення між обсягом імпорту окремого продукту у натуральному виразі та ємністю його внутрішнього ринку [115].

Аналіз коментованої постанови Кабінету Міністрів України свідчить про те, що її положеннями докладно врегульовано лише один напрямок забезпечення продовольчої безпеки, який пов'язаний із визначенням показників достатнього рівня продовольства на душу населення. Інші важливі напрями забезпечення продовольчої безпеки залишились поза увагою суб'єктів нормотворчості.

З одного боку, стан забезпечення населення продовольчою продукцією виступає в якості першорядного чинника, який демонструє спроможність держави забезпечувати достатній життєвий рівень її громадян. З такою позицію погоджуються й інші вчені. Наприклад, О.В. Ульяновська переконана, що продовольча безпека конкретної країни являє собою такий стан її економічного потенціалу, за якого відсоток її власного виробництва продуктів харчування складає не менше 70% [116, с. 5]. Зазначене твердження виглядає цілком переконливим. Однак, що ж робити товаровиробникам, коли він виробляє продукцію у достатній кількості, а сформовані державою протягом багатьох років логістичні шляхи її поставки в інші регіони або за кордон, зруйновані або заблоковані агресором? Саме така ситуація склалася після повномасштабного російського вторгнення на територію України в лютому 2022 року. Або ж, які організаційно-правові механізми були сформовані державою для екстреної диверсифікації сільськогосподарського виробництва, коли у деяких регіонах, таких як Херсонська область, воно наразі є фактично знищеним, після підриву російськими окупаційними військами Каховської ГЕС? Відповіді на ці запитання постанова КМУ № 1379/2007 року не дає.

Враховуючи те, що забезпечення населення продовольством є стратегічною галуззю економіки, вважаємо за доцільне переглянути

персональний склад Ради національної безпеки і оборони України, затверджений Указом Президента України від 15.12.2014 № 929/2014 «Про склад Ради національної безпеки і оборони України» [117], з метою долучення до числа його учасників Міністра аграрної політики та продовольства України. Нагадаємо, що окремі напрямки діяльності Мінагрополітики безпосередньо пов'язані з підготовкою пропозицій, які вносяться Кабінетом Міністрів України на розгляд Ради національної безпеки і оборони України.

Так, відповідно до Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2021 р. № 124 «Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади», Мінагрополітики здійснює підготовку та подання Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо застосування, скасування та внесення змін до спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій), що вносяться Кабінетом Міністрів України на розгляд Ради національної безпеки і оборони України відповідно до Закону України «Про санкції» [118], та бере участь у формуванні, реалізації та моніторингу ефективності державної санкційної політики з питань, що належать до його компетенції [62].

Іншим прикладом неготовності існуючого на теперішній час адміністративно-правового механізму забезпечення продовольчої безпеки, до функціонування в умовах правового режиму воєнного стану, на нашу думку, можна вважати вже згадуваний нами у цьому дисертаційному дослідженні Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану», яким внесено зміни до низки законодавчих актів, зокрема, Земельного кодексу України, а також Законів України: «Про землеустрій» [119], «Про оренду землі» [120], «Про Державний земельний кадастр», [121], «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [122] тощо.

Зокрема, відповідно до коментованого законодавчого акту, під час дії правового режиму воєнного стану земельні відносини регулюються з урахуванням певних особливостей, серед яких можна виокремити наступні:

- вважаються поновленими на один рік без волевиявлення сторін відповідних договорів і без внесення відомостей про поновлення договору до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно договори оренди, суборенди, емфітевзису, суперфіцію, земельного сервітуту, строк користування земельними ділянками щодо яких закінчився після введення воєнного стану, щодо земельних ділянок сільськогосподарського призначення як державної та комунальної, так і приватної власності;

- договір оренди земельної ділянки укладається лише в електронній формі із засвідченням кваліфікованими електронними підписами орендаря і орендодавця;

- передача в оренду земельної ділянки здійснюється без проведення земельних торгів;

- формування земельної ділянки з метою передачі її в оренду здійснюється без внесення відомостей про таку земельну ділянку до Державного земельного кадастру (державної реєстрації) та присвоєння їй кадастрового номера, на підставі технічної документації із землеустрою щодо інвентаризації земель, яка розробляється за рішенням органу, уповноваженого передавати земельну ділянку в оренду, та затверджується таким органом [10].

Стосовно змісту коментованого законодавчого акту маємо висловити низку критичних зауважень.

1. По-перше, звертає на себе увагу вимога законодавця щодо обов'язкового укладення договорів у сфері земельних відносин виключно в електронній формі. Зокрема, сумніви стосовно обґрунтованості зазначеного нововведення висловлені експертами правозахисної організації «Екологія, право, людина», які наголошують на тому, що в умовах коли держава обмежила функціонування реєстрів (зокрема, Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно) з метою забезпечення інформації, яка в них міститься, сумнівною є доцільність упровадження договорів оренди земельних ділянок виключно в електронній формі [123]. З цього приводу варто висловити припущення, що укладення договорів виключно в електронній формі може

створити реальні передумови для можливих зловживань в аграрному секторі економіки.

2. Інше, не менш важливе питання стосується закріпленого на законодавчому рівні фактичного скасування земельних торгів, які мають передувати підписанню протоколу про їх проведення між організатором та переможцем та укладанню договору за результатами проведення земельних торгів.

Здійснення земельних торгів слугувала дієвою формою контролю за правомірністю переходу права власності між різними суб'єктами земельних відносин. Сучасні фахівці в галузі земельного права відзначають, що через численні системні прорахунки та недостатнє ресурсне забезпечення земельної реформи більшість цілей реформування дотепер залишаються не досягнутими.

Зокрема, стосовно контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин слід відзначити, що:

- на сьогодні є незавершеними нормативно-правова та методична бази контрольної діяльності;
- створена система державного управління земельними ресурсами, що приділяє основну увагу перерозподілу землі як майна, не вирішуючи проблему охорони земель як основи національного багатства, не є ефективною;
- належним чином не здійснюється моніторинг земель, остаточно не впорядковане ведення Державного земельного кадастру, що унеможливорює ефективне гарантування прав на землю й дієвий державний контроль за використанням та охороною земель;
- постійно збільшується кількість правопорушень земельного законодавства та норм раціонального природокористування, що свідчить про недосконалість організаційно-правових механізмів контролю за використанням та охороною земель [124, с. 290].

Вимоги до проведення земельних торгів визначені постановою Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2021 року № 1013 «Деякі питання підготовки до проведення та проведення земельних торгів для продажу земельних ділянок

та набуття прав користування ними (оренди, суперфіцію, емфітевзису)» [125]. Слід підкреслити, що процедура проведення земельних торгів має важливе значення для реалізації принципів відкритості, прозорості та законності під час укладення договорів про перехід права власності на земельні ділянки. Окремі автори також схильні вважати земельні торги засобом, який сприяє прозорості в процесі реалізації земельних відносин. На думку О.М. Паценка, земельні торги виступали певним способом забезпечення: відкритості операцій із земельними ділянками; переходу права оренди на земельні ділянки особам, які запропонували найбільшу ціну (формування ринкової ціни); екологічності діяльності аграріїв на орендованих земельних ділянках. Припинення проведення земельних торгів, відповідно, виключає всі вищенаведені позиції [126, с. 288]. Маємо погодитися з О.М. Паценком та додати, що скасування відкритої процедури проведення земельних торгів не сприятиме прозорості земельних відносин.

Також незрозумілою виглядає норма, відповідно до якої власники, користувачі земельних ділянок не несуть відповідальності за невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням, що полягає у невикористанні земельної ділянки, що, на нашу думку, суперечить вимогам ст.ст. 96, 102 Земельного кодексу України.

Нагадаємо, що стаття 96 Земельного кодексу України покладає низку обов'язків на користувачів земельних ділянок, як-от: а) забезпечувати використання землі за цільовим призначенням та за свій рахунок приводити її у попередній стан у разі незаконної зміни її рельєфу, за винятком випадків незаконної зміни рельєфу не власником такої земельної ділянки; б) дотримуватися вимог законодавства про охорону довкілля; в) своєчасно сплачувати земельний податок або орендну плату; г) не порушувати прав власників суміжних земельних ділянок та землекористувачів; ґ) підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі; д) своєчасно надавати відповідним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування дані про стан і використання земель та інших природних

ресурсів у порядку, встановленому законом; е) дотримуватися правил добросусідства та обмежень, пов'язаних з встановленням земельних сервітутів та охоронних зон; є) зберігати геодезичні знаки, протиерозійні споруди, мережі зрошувальних і осушувальних систем; ж) не допускати випалювання сухої рослинності або її залишків з порушенням порядку, встановленого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища; з) обкошувати (з прибиранням скошеного) та оборювати земельні ділянки, прилеглі до торфовищ, полезахисних лісових смуг, луків, пасовищ, ділянок із степовою, водно-болотною та іншою природною рослинністю, у смугах відведення автомобільних доріг і залізниць [84].

З одного боку, цілком обґрунтованими і логічними виглядають наміри законодавця унормувати правовий режим функціонування земельних ділянок, які перебувають на лінії зіткнення, або ж взагалі на тимчасово непідконтрольній Уряду України адміністративній території, де землекористувач фізично не може виконувати обов'язки, передбачені статтею 96 цього Кодексу.

У той же час, слід врахувати той факт, що норми Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» розповсюджуються на земельні правовідносини, які виникають, змінюються та припиняються на всій території України. Тобто, будь-які спеціальні обмеження або ж спеціальні умови дії норм вищевказаного закону, наразі не передбачені.

Виходячи з цього, варто зробити висновок, що розповсюдження норм коментованого законодавчого акту на земельні правовідносини, які виникають, змінюються та припиняються у тих регіонах, де землекористувачі можуть виконувати покладені на них обов'язки, є нелогічним.

З метою вирішення окресленої правової проблеми, слушним виглядає висновок, зроблений Ю.М. Павлюченком, який пропонує, з метою забезпечення функціонування аграрного сектору тимчасово закріпити на законодавчому рівні поділ території України відповідно до її стану на певні режими, що допоможе

визначити потреби кожної адміністративно-територіальної одиниці. Залежно від стану території України, на яких здійснюється аграрне виробництво, варто поділяти наступним чином: окупована, територія бойових дій; звільнена територія; вільна територія. На думку автора, такий поділ дозволить адекватно відображати потреби аграрного сектору та зосередитися на їх вирішенні [127, с. 264].

Отже, аналіз змін, запропонованих коментованим законодавчим актом дозволяє твердити, що його положення спрямовані виключно на унормування земельних відносин у період дії правового режиму воєнного стану, а відтак – він не вирішує стратегічного завдання, яке полягає у виробленні правових основ забезпечення продовольчої безпеки. Враховуючи те, що закон приймався так би мовити «з коліс», він був націлений, головним чином, на недопущення зриву посівної кампанії 2022 року. Разом з тим, будь-які інші напрямки, важливі для забезпечення продовольчої безпеки, в тому числі в період дії правового режиму воєнного стану, залишились поза увагою законодавця.

Наприклад, і дотепер невирішеними залишаються питання щодо: а) організації процесу диверсифікації сільськогосподарського виробництва в умовах дії спеціальних правових режимів; б) створення альтернативних експортно-імпортних (логістичних) шляхів постачання сільгосппродукції; в) визначення меж управлінського впливу на пріоритетні сектори економіки, з метою усунення їх надмірної зарегульованості адміністративно-правовими засобами і т.д.

Які ж критерії можуть бути дороговказом для визначення ефективності законодавчого забезпечення продовольчої безпеки. Спираючись на висновки, сформульовані у колективній монографії «Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення» за загальною редакцією А.П. Гетьмана та В.Ю. Уркевича, можна констатувати, що до числа таких критеріїв відноситься:

- створення системи національного та регіонального моніторингу продовольчої безпеки задля виявлення та раннього попередження загроз продовольчій безпеці;
- здатність економіки функціонувати в режимі розширеного відтворення, тобто в країні мають бути створені такі організаційно-правові умови, за яких будь яка галузь сільгоспвиробництва спроможна функціонувати як у звичайних умовах, так і в умовах дії спеціальних правових режимів;
- створення організаційних та правових умов для усунення продовольчої залежності від імпорту найважливіших видів продукції;
- наявність чіткого алгоритму дій на загальнонаціональному та регіональному рівнях щодо забезпечення населення харчовими продуктами в умовах запровадження спеціальних правових режимів;
- впровадження органами публічного управління спеціальних адміністративних регуляторних заходів щодо розвитку сільськогосподарського виробництва на основі принципів доцільності, виваженості та протекціонізму [109, с. 198].

Відтак, набуває актуальності питання щодо ступеня відповідності адміністративного законодавства України у сфері забезпечення продовольчої безпеки вищенаведеним критеріям.

Маємо підкреслити, що обсяг компетенції органів публічного управління, спрямованої на здійснення впливу на процес забезпечення продовольчої безпеки у період дії правового режиму воєнного стану, знаходиться на доволі високому рівні. З моменту введення в дію указу Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 «Про введення в дію воєнного стану в Україні» [128], суб'єктами нормотворчості було видано низку законодавчих актів у сфері забезпечення продовольчої безпеки. Окрім вже згаданого Закону № 2145, варто звернути увагу на Закон України від 27.07.2022 «Про внесення зміни до розділу XXI «Прикінцеві та перехідні положення» Митного кодексу України щодо звільнення від оподаткування ввізним митом товарів, що використовуються для забезпечення зберігання зернових та/або олійних культур» [129], нормами якого

фактично звільнено від оподаткування ввізним митом товарів, що використовуються для забезпечення зберігання зернових та/або олійних культур. Таким чином, законодавець вирішив проблему забезпечення належного зберігання зерна через неможливість відправляти його на експорт морськими портами.

Також заслуговують на увагу деякі підзаконні нормативно-правові акти, спрямовані на забезпечення продовольчої безпеки в умовах дії правового режиму воєнного стану, а саме: постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 р. № 328 «Деякі питання забезпечення населення продовольчими товарами в умовах воєнного стану» (далі – постанова № 328) [130], постанова Кабінету Міністрів України від 2 березня 2022 р. № 185 «Деякі питання здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для задоволення нагальних потреб функціонування держави в умовах воєнного стану» (далі – постанова № 185) [131].

Зокрема, прийняття постанови № 185 обумовлено необхідністю забезпечення населення базовим набором продуктів харчування на період дії правового режиму воєнного стану. Відповідно до вказаного документу, товариство «Укрзалізниця» уповноважується виступати платником за тристоронніми договорами, замовниками за якими є військові адміністрації, із здійснення закупівель коштами державного бюджету для забезпечення нагальних потреб функціонування держави (на придбання необхідних продовольчих товарів). До затвердженого переліку товарів входить 17 основних продуктів: хліб, батон, борошно, сухарі, сухе печиво, крупи, пластівці, макаронні вироби, яйця, м'ясо птиці, консерви, цукор, олія соняшникова рафінована, сир, згущене молоко, вершкове масло та сіль. Нещодавно перелік доповнили ще двома основними продовольчими продуктами харчування – це м'ясо великої рогатої худоби та свинина [132].

Аналогічним чином на період дії воєнного стану Кабінетом Міністрів України вирішено питання щодо забезпечення населення продовольчими

товарами тривалого зберігання, хлібом та хлібобулочними виробами нетривалого зберігання, у постанові № 328.

Крім того, постановою Кабінету Міністрів України від 08 липня 2009 року «Про затвердження Порядку відомчої реєстрації та зняття з обліку тракторів, самохідних шасі, самохідних сільськогосподарських, дорожньо-будівельних і меліоративних машин, сільськогосподарської техніки, інших механізмів» (у редакції від 12.04.2022 № 434) [133], встановлено спрощену процедуру реєстрації сільськогосподарської техніки.

Зокрема, нова редакція коментованої постанови КМУ передбачає:

- видачу талонів тимчасового обліку машини, що є дійсними в період дії воєнного чи надзвичайного стану та протягом шести місяців після його припинення;

- проведення огляду машин державними інспекторами та спеціалістами з проведення обстеження машини на відповідність ідентифікаційних номерів і супровідних документів на предмет фальсифікації, за можливості;

- здійснення тимчасової реєстрації машин у період дії воєнного чи надзвичайного стану державними інспекторами за місцем подання заяви власником машини (без урахування місцезнаходження юридичної особи або місця проживання (перебування) фізичної особи) протягом трьох робочих днів.

Приписи законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів у сфері забезпечення продовольчої безпеки деталізуються у відомчих правових актах Мінагрополітики та інших центральних органів виконавчої влади.

Отже, не викликає сумніву, що рівень адміністративно-правового регулювання механізму забезпечення продовольчої безпеки має бути достатнім для підтримання належного рівня забезпечення продовольством усіх груп населення. Особливо це стосується функціонування національної економіки в період правового режиму воєнного стану.

З іншого боку, держава не має допустити ситуації, коли адміністративний ресурс превалює над економічною доцільністю, так би мовити, «зарегульованості» адміністративно-правовими нормами правовідносин у

агропромисловому комплексі. Відтак, межі адміністративно-правового регулювання механізму забезпечення продовольчої безпеки мають відповідати низці правових принципів, спрямованих на недопущення надмірного впливу органів публічного управління на сферу продовольчої безпеки. У даному контексті правові принципи мають виконувати роль своєрідних запобіжників, націлених на забезпечення оптимального поєднання управлінського впливу та економічних важелів на стан забезпечення продовольчої безпеки.

Отже, до числа правових принципів адміністративно-правового регулювання механізму забезпечення продовольчої безпеки пропонуємо віднести: а) доцільність; б) співмірність; в) прозорість; г) протекціонізм; д) гласність.

2.3. Адміністративні правовідносини як центральний елемент механізму забезпечення продовольчої безпеки

Проблематика адміністративних правовідносин завжди викликала непідробну зацікавленість та жваву полеміку серед представників юридичної науки. Варто погодитися з професором В.Б. Авер'яновим, який твердить, що адміністративно-правові відносини (або адміністративні правовідносини) є результатом регулюючого впливу адміністративно-правової норми на суспільні відносини, в результаті чого вони перетворюються на правові відносини [91, с. 88–89]. За обґрунтованим переконанням І.П. Голосніченка, адміністративні правовідносини не можуть виникнути поза суб'єктами права, вони виникають між ними як волеві відносини [101, с. 22–24]. Відтак, можна з упевненістю констатувати той факт, що проблема адміністративних правових відносин посідає центральне місце у загальній теорії права.

З одного боку, сутність адміністративно-правових відносин та характеристика їх структурних елементів вже протягом тривалого часу виступає першочерговим завданням в процесі дослідження механізму адміністративно-правового регулювання, а з іншого – окреслений об'єкт адміністративно-

правової науки має яскраво виражену практичну складову, що зумовлює потребу вироблення пропозицій для правозастосовної діяльності органів публічного управління, які виступають суб'єктами адміністративних правовідносин.

В сучасній юридичній літературі, на жаль, не вироблено єдиного підходу щодо поняття та змістовного наповнення адміністративних правовідносин. Слушним є висновок Ю.П. Битяка, який розуміє теоретико-правову конструкцію «адміністративно-правові відносини» як суспільні відносини у сфері публічного управління, учасники яких виступають носіями прав та обов'язків, урегульованими нормами адміністративного права [134, с. 54].

Науково обґрунтованим є висновок Г.О. Пономаренка, який формулює авторське визначення правової конструкції адміністративно-правових відносин у сфері діяльності Служби безпеки України, як правовідносин, які складаються в управлінні забезпеченням національної безпеки Службою Безпеки України: урегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, які складаються у зв'язку із охороною та захистом життєво важливих інтересів людини й громадянина, суспільства й держави від внутрішніх загроз, одним із обов'язкових учасників яких є СБ України або її підрозділ чи працівник як різновид правовідносин, тобто суспільних відносин, урегульованих нормами права [135, с. 199].

Спираючись на висловлені наукові позиції, варто підкреслити, що адміністративним правовідносинам у сфері забезпечення продовольчої безпеки властиві як загальні ознаки, які є характерними для усіх різновидів правовідносин, так і спеціальні, які характеризують виключно зазначений вид адміністративних правовідносин.

Загальні ознаки адміністративних правовідносин доволі докладно описані у науковій літературі О.В. Ніканоровою. До їх числа дослідницею, зокрема, віднесено:

- імперативний характер, коли одним із суб'єктів цих правовідносин завжди виступає орган публічного управління, наділений державно-владними повноваженнями;

- ініціатором виникнення та розвитку адміністративних правовідносин виступає один суб'єкт цих правовідносин, на відміну, наприклад, від цивільно-правових відносин, коли їх виникнення пов'язано з ініціативою обох сторін;
- є організаційно-розпорядчими (управлінськими);
- правові спори врегульовуються в адміністративному (позасудовому) порядку та порядку адміністративного судочинства [136, с. 207–208].

С.М. Алфьоров доповнює перелік наведених О.В. Ніканоровою ознак наступними властивостями адміністративних правовідносин:

- правова природа й форма управлінських відносин;
- є невід'ємною частиною державного управління;
- виникають у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності;
- суб'єктами є органи державного управління;
- обов'язково з однієї сторони є суб'єкти (з владними повноваженнями), а об'єктом є дії, діяльність, поведінка людей, форми реалізації таких відносин;
- учасники досліджуваних відносин, які порушили вимоги правових норм з адміністративного права, підлягають відповідальності перед державою в особі її органів (як правило, органів виконавчої влади) [137, с. 16–17; 138, с. 30–31].

Ю.П. Битяк розрізняє такі риси (ознаки) адміністративно-правових відносин: 1) вони є публічними правовідносинами; однією зі сторін завжди є носій юридично-владних повноважень, однак, крім органів публічної адміністрації, суб'єктами можуть бути інші суб'єкти публічного та приватного права, якщо їм делеговані державні функції та повноваження; не виключається передача функцій самоврядним організаціям та іншим громадським об'єднанням; за умови, що ці суб'єкти діють у публічному інтересі та реалізують державні функції у сфері публічного адміністрування, їх відносини є адміністративними; 2) є відносинами влади та підпорядкування й визначаються нерівністю сторін; 3) відносини можуть виникати за ініціативою кожної зі сторін; 4) з одного боку, є формою соціальних відносин, з іншого боку, є формою організаційних відносин, у реалізації яких вирішуються завдання управлінської діяльності; 5) спори, як правило, вирішуються в адміністративному порядку; 6)

порушення вимог адміністративно-правової норми тягне за собою юридичну відповідальність, не виключається іноді судовий порядок притягнення до відповідальності [134, с. 54–56].

Спираючись на сформовані у науковій юридичній літературі підходи щодо визначення загальних ознак адміністративно-правових відносин, можемо висловити власні міркування щодо їх правової природи.

Передовсім, варто констатувати, що адміністративно-правові відносини безпосередньо пов'язані з адміністративно-правовими нормами, призначення яких полягає у регулюванні суспільних відносин, що виникають, змінюються та припиняються у сфері діяльності органів публічного управління. Саме тому, справедливим буде висновок про те, що адміністративно-правові відносини мають публічно-правовий характер та пов'язані з реалізацією суб'єктами публічного управління власних повноважень, в процесі виконання виконавчо-розпорядчої діяльності. Відтак, характерною властивістю цих правовідносин вважається їх виникнення, зміна та припинення виключно на основі адміністративно-правових норм, які викликають зазначені правовідносини.

Також, слід підкреслити, що характерною ознакою адміністративних правовідносин є їх вольовий характер, що зумовлено підпорядкованістю волі учасників спільної адміністративно-правової діяльності єдиному управлінському впливу однієї зі сторін таких правовідносин, наділеній публічно-владними повноваженнями.

Крім того, необхідно зазначити, що адміністративно-правові відносини є відносинами «влади-підпорядкування», які характеризуються юридичною нерівністю сторін, суворою підконтрольністю нижчестоящих органів публічного управління вищестоячим та реалізуються у вертикальній площині, в якій існують субординаційні відносини.

У подальшому, вищевказані загальні властивості адміністративних правовідносин будуть взяті нами за основу під час вироблення відмінних рис адміністративних правовідносин у галузі забезпечення продовольчої безпеки.

Отже, аналіз наукових підходів щодо сутності та характерних ознак адміністративно-правових відносин дозволяє сформулювати поняття досліджуваного явища, як врегульованих нормами адміністративного права суспільних відносин, що складаються у сфері публічного управління, сторони яких виступають носіями взаємних прав та обов'язків, встановлених та забезпечених адміністративно-правовими нормами. Під складом (структурою) адміністративних правовідносин, як правило, розуміється його внутрішня будова, яка представляє собою сукупність елементів та спосіб їхнього взаємозв'язку. Найчастіше до цих елементів теоретики права відносять: суб'єкти, зміст правовідносин та їх об'єкт.

Спираючись на запропоновану структуру адміністративних правовідносин, вважаємо за доцільне з'ясувати особливості функціонування її елементів у сфері забезпечення продовольчої безпеки.

Так, Президент України та Кабінет Міністрів України визначають потребу держави у сільськогосподарській продукції та сировині, здійснюють політику підтримки вітчизняного виробника сільськогосподарської продукції, захисту внутрішнього ринку та ін. Президент України і Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції та бюджетного фінансування створюють, реорганізують та ліквідують центральні та місцеві органи державного управління сферою агро-промислового комплексу. Відповідно, рішенням Уряду щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади Державну інспекцію сільського господарства України ліквідовано, а її функції в частині здійснення реєстрації та обліку сільськогосподарських машин передбачалося передати Міністерству внутрішніх справ, функції зі здійснення державного нагляду (контролю) в частині експлуатації машин сільськогосподарського призначення – Державній службі з безпеки на транспорті [139].

У свою чергу, відповідно до ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Уряд наділений широкими повноваженнями у сфері забезпечення продовольчої безпеки, шляхом організації здійснення великого переліку комплексних заходів, пов'язаних із проведенням державної аграрної політики.

Зокрема, аналіз положень статті 20 коментованого законодавчого акту дозволяє дійти висновку, що до компетенції Кабінету Міністрів України віднесено наступні напрямки діяльності у галузі забезпечення продовольчої безпеки:

- забезпечення розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного розвитку та визначення доцільності розроблення державних цільових програм, у тому числі в агропромисловому секторі та забезпечення їх виконання;

- забезпечення розроблення і виконання програм структурної перебудови галузей агропромислового комплексу та їх інноваційного розвитку;

- забезпечення захисту та підтримки національного сільськогосподарського товаровиробника;

- визначення обсягів сільськогосподарської продукції для державних потреб, порядок формування та розміщення державного замовлення на її виробництво, вирішення відповідно до законодавства інших питань щодо задоволення державних потреб у сільськогосподарській продукції;

- утворення згідно із законом державних резервних фондів фінансових і матеріально-технічних ресурсів для потреб АПК та резервних фондів сільськогосподарської продукції, прийняття рішення про їх використання [140].

На додаток, слід зазначити, що з метою реалізації зазначених напрямків діяльності, Кабінет Міністрів України наділений повноваженнями щодо видання постанов та розпоряджень, а також, відповідно до Конституції України, є суб'єктом законодавчої ініціативи.

Зокрема, 30 червня 2023 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення державного регулювання продовольчої безпеки та розвитку тваринництва», проект якого подано Кабінетом Міністрів України, який має на меті гармонізацію норм національного законодавства у сфері забезпечення продовольчої безпеки та приведення у відповідність до норм міжнародного законодавства, зокрема, в частині:

- організаційно-правових засад державної реєстрації використання тверджень про зниження ризику захворювань – у відповідності до вимог Регламенту Європейського Парламенту та Ради (ЄС) № 1924/2006 від 20 грудня 2006 року [141] щодо тверджень про поживну цінність та користь для здоров'я, які зазначають на харчових продуктах;

- зазначення обов'язкової інформації про харчові продукти для споживача – у відповідності із Регламентом Європейського Парламенту та Ради (ЄС) № 1169/2011 від 25 жовтня 2011 року [142] щодо надання споживачам інформації про харчові продукти;

- розширення переліку селекційних та організаційно-господарських заходів у свиñarстві, які б дали змогу отримувати якісну продукцію за помірними цінами, зокрема, шляхом віднесення гібридних свиней до племінних ресурсів у відповідності до вимог Регламенту ЄС 2016/1012 [143] щодо зоотехнічних та генеалогічних умов для розведення, торгівлі та ввезення в ЄС окремих тварин [144].

Коментованим законодавчим актом також внесено зміни до Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» [145], відповідно до яких врегульовано питання щодо процедури здійснення планових та позапланових перевірок офіційних ветеринарних лікарів, уповноважених ветеринарів, працівників бійні, уповноважених на виконання обов'язків помічника державного ветеринарного інспектора, у відповідності із Регламентом ЄС 2017/625 [146], підставами для здійснення яких є щорічний план державного контролю операторів ринку, на потужностях якого вони здійснюють свої повноваження, або виявлення невідповідності діяльності оператора ринку вимогам законодавства або наявність обґрунтованої підозри щодо такої невідповідності.

Отже, Кабінет Міністрів України приймає участь у адміністративних правовідносинах щодо забезпечення продовольчої безпеки, шляхом реалізації власних повноважень, здійсненням нормотворчої, зокрема, законопроектної

діяльності, а також через систему підпорядкованих йому органів виконавчої влади, особливості правосуб'єктності яких у сфері забезпечення продовольчої безпеки, представлені наступними їх властивостями:

- наділення органів виконавчої влади, які здійснюють публічне управління у сфері забезпечення продовольчої безпеки, специфічним адміністративно-правовим статусом, що проявляється у наділенні цих органів спеціальними повноваженнями щодо забезпечення безпеки продовольства;

- здійснення публічного управління у спеціально визначеній сфері адміністрування – агропромисловому комплексі України, метою функціонування якого є виробництво, обіг та захист сільськогосподарської продукції;

- діяльність органів виконавчої влади у сфері забезпечення продовольчої безпеки має підзаконний характер, оскільки спрямована на реалізацію положень законів України, які врегульовують адміністративні правовідносини у сфері забезпечення продовольчої безпеки;

- в процесі участі в адміністративних правовідносинах у сфері забезпечення продовольчої безпеки, органи виконавчої влади наділені правом діяти юридично-владно, застосовуючи різноманітні важелі нормотворчого, виконавчо-розпорядчого, публічно-сервісного та юрисдикційного характеру.

Повноваження Верховної Ради України у сфері забезпечення продовольчої безпеки впливають зі статті 85 Конституції України, відповідно до якої парламент визначає державну політику у сфері агропромислового комплексу, встановлює правові засади його функціонування, затверджує національні та інші програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку села, встановлює обсяги бюджетного фінансування, напрями та обсяги інвестиційної політики [27].

Зокрема, відповідно до прийнятого Верховною Радою України Закону України від 25.06.2009 № 1561-VI «Про оптові ринки сільськогосподарської продукції» визначено напрями державної політики щодо підтримки ринків сільськогосподарської продукції, а саме:

- сприяння створенню, організації діяльності та ефективному функціонуванню оптових ринків сільськогосподарської продукції;
- законодавчого забезпечення діяльності оптових ринків сільськогосподарської продукції, в тому числі як підприємств агропромислового комплексу, що продовжують процес виробництва сільськогосподарської продукції, обслуговують інших виробників сільськогосподарської продукції шляхом забезпечення обігу такої продукції;
- надання державної фінансової підтримки оптовим ринкам сільськогосподарської продукції у період їх становлення;
- фінансової участі держави у створенні оптових ринків сільськогосподарської продукції та інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, необхідної для його функціонування;
- створення та підтримки функціонування системи інформаційного забезпечення оптових ринків сільськогосподарської продукції;
- повного або часткового відшкодування вітчизняним товаровиробникам витрат на зберігання та складування сільськогосподарської продукції в межах інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції впродовж періоду становлення оптового ринку сільськогосподарської продукції за рахунок коштів державного бюджету;
- застосування до оптових ринків сільськогосподарської продукції механізмів фінансової допомоги та підтримки підприємств агропромислового комплексу, у тому числі кредитної підтримки;
- надання оптовим ринкам сільськогосподарської продукції земельних ділянок із земель державної та/або комунальної власності для розміщення ринку сільськогосподарської продукції;
- викупу (вилучення) земельних ділянок для суспільних потреб з метою забезпечення діяльності оптових ринків сільськогосподарської продукції;
- створення на територіях оптових ринків сільськогосподарської продукції із значним обсягом зовнішньоекономічних операцій митних постів на правах структурного підрозділу митниці;

- участі держави в будівництві під'їзних шляхів до території оптового ринку сільськогосподарської продукції, мереж водо- і електропостачання, інших комунікацій загального призначення;

- включення до місцевих програм соціально-економічного розвитку заходів із створення та забезпечення діяльності оптових ринків сільськогосподарської продукції;

- підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, необхідних для забезпечення діяльності оптових ринків сільськогосподарської продукції;

- популяризації переваг продажу сільськогосподарської продукції партіями;

- сприяння кооперації виробників сільськогосподарської продукції для продажу такої продукції на ринку та створенню кооперативних оптових ринків сільськогосподарської продукції [147].

Однак, не зважаючи на те, що вищі органи державної влади наділені загальною компетенцією у сфері забезпечення продовольчої безпеки, безпосередня реалізація положень законодавчих актів щодо здійснення публічного управління у сфері забезпечення продовольчої безпеки покладена на центральні органи виконавчої влади, ключову роль серед яких відіграє Міністерство аграрної політики та продовольства. З метою врегулювання адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки Мінагрополітики видано низку наказів, першочергове значення серед яких, на нашу думку, посідають наступні накази:

- «Про затвердження Порядку надання Головною державною інспекцією захисту рослин Мінагрополітики погодження на видачу ліцензії на хімічні засоби захисту рослин, імпорт яких підлягає ліцензуванню у 2010 році» від 10.03.2010 № 121 [148];

- «Про затвердження Типових правил роботи оптових ринків сільськогосподарської продукції» від 19.02.2010 № 73 [149];

- «Про затвердження Інструкції з оцінки якості молока корів, овець та кіз у племінному тваринництві» від 14.07.2008 № 421 [150];

- «Про затвердження Правил складання та подання заявки на сорт рослин» від 26.04.2007 № 287 [151] та ін.

Відповідно до Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2021 р. № 124 «Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади», Мінагрополітики виконує наступні завдання:

1) забезпечення формування та реалізація державної аграрної політики, державної політики у сферах агропромислового виробництва, технічної політики у сфері агропромислового комплексу та машинобудування для агропромислового комплексу, державної політики сільського розвитку, розвитку фермерства, сільськогосподарської кооперації, сільськогосподарської дорадчої діяльності, моніторингу та родючості ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, насінництва та розсадництва, державної політики у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції;

2) забезпечення формування та реалізації державної політики у сферах рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства та безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства, у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів, державної політики у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, карантину та захисту рослин, державної політики у сфері ветеринарної медицини;

3) забезпечення формування державної політики:

- у сфері нагляду (контролю) у системі інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу;

- у сфері розвитку національної інфраструктури геопросторових даних;

4) формування та реалізація державної політики у сфері агропромислового комплексу та сільського розвитку, зокрема розвитку фермерських господарств, сільськогосподарської кооперації, сільськогосподарської дорадчої діяльності [62].

Аналіз норм коментованого положення дозволяє визначити та систематизувати об'єкти регулюючого впливу Мінагрополітики, в процесі реалізації адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки, а саме: а) безпека та якість харчових продуктів; б) виробництво та реалізація сільськогосподарської продукції; в) машинобудування для агропромислового комплексу; г) фермерська діяльність та сільськогосподарська кооперація; д) безпечність стану земельних ділянок та умов вирощування рослинної продукції; е) функціонування рибного господарства та рибної промисловості.

При цьому, ключовим об'єктом, з числа вищеперерахованих, на нашу думку, виступає забезпечення безпечності та якості харчових продуктів.

Так, за даними Держпродспоживслужби в Україні у 2021 було зареєстровано 82 спалахи гострих кишкових інфекційних захворювань, під час яких постраждало 992 особи, у тому числі 750 дітей (75,6 %). У 2020 році було розслідувано 52 спалахи гострих кишкових інфекційних захворювань, під час яких постраждало 646 осіб, у тому числі 283 дітей (43,8%). У 2021 році спалахи реєструвались на території майже усіх областей, за виключенням Волинської, Полтавської, Рівненської, Черкаської областей та м. Києва. Найбільшу кількість спалахів зареєстровано в Одеській (14), Івано-Франківській (10) та Донецькій (9) областях. У Дніпропетровській та Тернопільській областях – по 6, у Львівській – 5, у Запорізькій та Харківській областях – по 4, у Закарпатській та Хмельницькій – по 3, у Вінницькій, Київській, Кіровоградській, Миколаївській, Чернівецькій областях – по 2, Житомирській, Луганській, Сумській, Херсонській, Чернігівській областях – по 1 спалаху [144].

Проблема забезпечення безпечності та якості харчових продуктів актуалізується й у наукових дослідженнях. Так, фахівець у галузі

адміністративного права О.В. Запотоцька в монографічному дослідженні «Управління сферою безпечності та якості харчової продукції в Україні : адміністративно-правове дослідження» акцентує увагу на пріоритетному значенні забезпечення безпечності та якості харчових продуктів в діяльності органів публічного адміністрування. Слушним є висновок ученої про те, що механізм публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції являє собою взаємопов'язану, злагоджену організацію забезпечення компетентними органами публічної адміністрації та її посадовими особами, шляхом застосування розгалуженої системи правових засобів, безпечності та якості харчових продуктів, захисту та задоволення потреб споживача. Складовими структури зазначеного механізму визначаються: суб'єкт і об'єкт адміністрування; система нормативно-правових актів та засоби адміністрування сферою безпечності та якості харчової продукції [152, с. 363-364].

У своїх наукових розвідках Т.В. Маланчук акцентує увагу на актуальних проблемах адміністративно-правового регулювання торгівлі продукцією, маркованою еко-знаками. Обґрунтованим видається висновок дослідниці щодо того, що ключовим стримувальним чинником розвитку сегмента роздрібно́ї торгівлі органічними харчовими продуктами в Україні є відсутність ефективного державного регулювання у цій сфері. Як підкреслює науковиця, адміністративні методи впливу з боку держави на внутрішню торгівлю нерідко зазнають критики через домінування ідеології вільного ринку, що передбачає мінімізацію державного втручання. Водночас Т.В. Маланчук наголошує, що саме в умовах економічної нестабільності та дисбалансів в економіці адміністративні інструменти набувають особливої актуальності як ключові важелі регулювання торговельних процесів. У поточних реаліях, зауважує дослідниця, продукти, марковані як органічні чи безпечні, не завжди можуть слугувати надійним індикатором якості або безпечності для споживача [153, с. 32].

Г.Є. Поліщук дослідив роль та значення підприємств, які виробляють та реалізують дитяче харчування на економіку України. Переконливим є твердження вищевказаного автора про те, що основну роль у виробництві

продуктів дитячого харчування відіграють підприємства галузі, оскільки тільки у промислових умовах можливо застосовувати сучасне обладнання, забезпечувати потребу дітей у спеціалізованих продуктах впродовж усього року у різних географічних регіонах, досягати високого рівня ресурсо-заощадження, високої конкурентоспроможності. Динаміку розвитку ринку дитячого харчування визначають соціально-демографічні зміни і платіжна спроможність населення [154, с. 23].

Разом з тим, аналіз вищевказаних наукових позицій щодо теоретичного та прикладного осмислення проблем забезпечення безпечності та якості харчових продуктів, дозволяє зробити висновок про те, що багато з них залишаються не врегульованими. У цьому контексті варто зазначити наступне.

Згідно п. 92 ст. 1 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [155] харчовий продукт являє собою речовину або продукт (неперероблений, частково перероблений або перероблений), призначені для споживання людиною. До харчових продуктів належать напої (в тому числі питна вода), жувальна гумка та будь-яка інша речовина, що спеціально включена до харчового продукту під час виробництва, підготовки або обробки. При цьому, на законодавчому рівні встановлено, що термін «харчовий продукт» не включає: корми; тварин, які не призначені для споживання людиною живими; рослини (до збору врожаю); лікарські засоби; косметичні продукти; тютюн і тютюнові вироби; наркотичні і психотропні речовини тощо.

У національному законодавстві сформовано підхід, відповідно до якого чіткі та однозначні критерії безпечності та якості продукції можуть бути визначені відповідно до вимог, встановлених для цієї категорії продукції в нормативно-правових актах, або ж умовах договору із споживачем (п. 13 ст. 1 Закону України «Про захист прав споживачів» [105]).

Певні правові ознаки якості харчових продуктів можна виокремити на підставі аналізу положень ст. 1 Закону України «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та

небезпечної продукції» [156]. Зокрема, відповідно до статті 1 коментованого законодавчого акту, до неякісної та небезпечної продукції належить: 1) продукція, яка не відповідає вимогам чинних в Україні нормативно-правових актів стосовно відповідних видів продукції щодо її споживчих властивостей; 2) продукція, яка не відповідає обов'язковим вимогам чинних в Україні нормативно-правових актів щодо її безпеки для життя і здоров'я людини, майна і довкілля; 3) продукція, якій з метою збуту споживачам виробником (продавцем) навмисно надано зовнішнього вигляду та (або) окремих властивостей певного виду продукції, але яка не може бути ідентифікована як продукція, за яку вона видається; 4) продукція, під час маркування якої порушено встановлені законодавством вимоги щодо мови маркування та (або) до змісту і повноти інформації, яка має при цьому повідомлятися; 5) продукція, строк придатності якої до споживання або використання закінчився; 6) продукція, на яку немає передбачених законодавством відповідних документів, що підтверджують якість та безпеку продукції.

Крім того, відповідно до п. 54 статті 1 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [155], визначено окремі показники якості харчового продукту, що становлять показники та/або властивості харчового продукту, що застосовується для виконання одного або кількох завдань, а саме: 1) відокремлення традиційного харчового продукту від інших харчових продуктів; 2) встановлення вимог до продуктів для дитячого харчування, для харчових продуктів для спеціальних медичних цілей, а також для харчових продуктів, які є повною заміною звичайних харчових продуктів для контролю ваги; 3) інформування споживачів про властивості харчового продукту, в тому числі шляхом його маркування.

Також, наказом Міністерства охорони здоров'я України від 23 червня 2022 року № 1084 затверджені Вимоги до безпечності та окремих показників якості дитячого харчування [157], що встановлюють: а) вимоги до дитячих сумішей початкових та дитячих сумішей для подальшого годування; б) вимоги до дитячого харчування на основі зернових та інших продуктів прикорму; в) вимоги

до маркування і реклами. Зокрема, дитячі суміші початкові повинні вироблятися з джерел білка, визначених у додатках до Вимог, а також інших інгредієнтів за умови, що їх придатність для харчування дітей грудного віку була встановлена за допомогою визнаних, на міжнародному та/або національному рівні, наукових даних (п. 2 розд. II Вимог).

Серед засобів забезпечення безпечності та якості харчових продуктів законодавець, серед іншого формулює вимогу до надання інформації про продукти харчування. Так, відповідно до Закону України «Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів» [158] інформація про харчовий продукт – це «інформація, що стосується харчового продукту, яка надається кінцевому споживачеві шляхом зазначення у маркуванні, інших супровідних документах та матеріалах або в іншій спосіб (у доступній наочній формі), встановлений для окремих видів продукції або в окремих сферах обслуговування, у тому числі з використанням сучасних засобів дистанційного зв'язку або усних повідомлень» (п. 10 ст. 1). Маркування – це «слова, описи, знаки для товарів і послуг (торговельні марки), графічні зображення або символи, що стосуються харчових продуктів, які розміщуються на будь-якій упаковці, етикетці (стікері), кольєретці, а за відсутності упаковки, у документі або повідомленні, що супроводжують харчовий продукт або посилаються на нього» (п. 11 ст. 1).

Отже, на законодавчому рівні безпечність та якість харчових продуктів визначається за наступними напрямками:

- даються правові ознаки якісної продукції (стаття 1 Закону України «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції»);

- визначено окремі показники якості харчових продуктів (пункт 54 статті 1 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів»);

- визначено вимоги щодо інформування про якість та безпечність харчової продукції (пункт 11 статті 1 Закону України «Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів»);

- окремі вимоги щодо якості харчових продуктів визначено на рівні державних стандартів України, які, в розумінні пункту 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» [159], не відносяться до числа нормативно-правових актів, а відтак, не мають ознак останніх щодо обов'язкового застосування всіма суб'єктами адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки.

Тож, підбиваючи підсумки цього дослідження, варто зробити наступні висновки.

Адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення продовольчої безпеки являють собою врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що складаються у сфері публічного управління з приводу забезпечення безпечності та якості харчових продуктів; виробництва та реалізації сільськогосподарської продукції; фермерської діяльності та сільськогосподарської кооперації; безпечності стану земельних ділянок та умов вирощування рослинної продукції; функціонування рибного господарства та рибної промисловості тощо, сторони яких виступають носіями взаємних прав та обов'язків, встановлених та забезпечених адміністративно-правовими нормами.

Під складом (структурою) адміністративних правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки нами розуміється його внутрішня будова, яка представляє собою сукупність елементів, таких як: суб'єкти, зміст правовідносин (права та обов'язки їх учасників) та об'єкт адміністративних правовідносин.

Адміністративні правовідносини у сфері забезпечення продовольчої безпеки відзначаються наявністю суб'єктів загальної та спеціальної компетенції. До числа суб'єктів загальної компетенції відноситься: а) Верховна Рада України; б) Кабінет Міністрів України; в) Президент України.

При цьому, Кабінет Міністрів України приймає участь у адміністративних правовідносинах щодо забезпечення продовольчої безпеки, шляхом реалізації

власних повноважень, здійсненням нормотворчої, зокрема, законопроектної діяльності, а також через систему підпорядкованих йому органів виконавчої влади, особливості правосуб'єктності яких у сфері забезпечення продовольчої безпеки, представлені наступними їх властивостями:

- наділення органів виконавчої влади, які здійснюють публічне управління у сфері забезпечення продовольчої безпеки, специфічним адміністративно-правовим статусом, що проявляється у наділенні цих органів спеціальними повноваженнями щодо забезпечення безпеки продовольства;

- здійснення публічного управління у спеціально визначеній сфері адміністрування – агропромисловому комплексі України, метою функціонування якого є виробництво, обіг та захист сільськогосподарської продукції;

- діяльність органів виконавчої влади у сфері забезпечення продовольчої безпеки має підзаконний характер, оскільки спрямована на реалізацію положень законів України, які врегульовують адміністративні правовідносини у сфері забезпечення продовольчої безпеки;

- в процесі участі в адміністративних правовідносинах у сфері забезпечення продовольчої безпеки, органи виконавчої влади наділені правом діяти юридично-владно, застосовуючи різноманітні важелі нормотворчого, виконавчо-розпорядчого, публічно-сервісного та юрисдикційного характеру.

Спеціальні суб'єкти адміністративних правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки, до числа яких відноситься: Міністерство аграрної політики та продовольства України; Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру; Державне агентство лісових ресурсів України; Державне агентство рибного господарства України, здійснюють безпосередню реалізацію державної політики у сферах, які слугують об'єктами адміністративних правовідносин щодо забезпечення продовольчої безпеки, а саме: а) безпека та якість харчових продуктів; б) виробництво та реалізація сільськогосподарської продукції; в) машинобудування для

агропромислового комплексу; г) фермерська діяльність та сільськогосподарська кооперація; д) безпечність стану земельних ділянок та умов вирощування рослинної продукції; е) функціонування рибного господарства та рибної промисловості.

Аналіз повноважень спеціальних суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки та напрямків їх діяльності, дозволяє зробити висновок, що пріоритетним завданням державної політики у вказаній сфері суспільних відносин слугує забезпечення безпечності та якості харчових продуктів.

Правове регулювання сфери забезпечення безпечності та якості харчових продуктів потребує подальшого вдосконалення, у зв'язку з чим дисертантом надано низку пропозицій, зокрема:

1) доповнити частину 1 статті 1 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», яка визначає основні терміни цього Закону, пунктом наступного змісту: «публічне управління у сфері забезпечення безпечності та якості харчових продуктів – це врегульована нормами адміністративного права діяльність органів публічного адміністрування, наділених загальною та спеціальною компетенцією, яка спрямована на нормативне визначення основних вимог до безпечності та якості харчових продуктів, а також забезпечення їх дотримання».

2) доповнити частину 1 статті 6 Закону України «Про інформацію для споживачів харчових продуктів», яка визначає перелік обов'язкової інформації про харчові продукти, пунктом 14 наступного змісту: «безпечність стану земельної ділянки та умов вирощування рослинної продукції».

Висновки до розділу 2

1. Спираючись на висловлене С.С. Алексєєвим розуміння механізму правового забезпечення сформульоване, можна виокремити сутнісні ознаки цього явища, до числа яких можемо віднести наступні критерії: а) механізм

правового забезпечення представлений не просто у вигляді сукупності елементів, а передовсім юридичних засобів. Зазначений факт свідчить про те, що головне призначення механізму правового забезпечення полягає у здійсненні регулюючого впливу на суспільні відносини; б) регулюючий вплив на суспільні відносини здійснюється у правовій формі, тобто виключно за допомогою норм права.

Також, варто відзначити й інші важливі для розуміння сутності механізму правового забезпечення, положення поняття, наведеного С.С. Алексєєвим. По-перше, у ньому акцентується увага на розмаїтті юридичних засобів, за допомогою яких право має регулюючий вплив. Представляється цілком очевидним той факт, що упорядкування суспільних відносин за допомогою одного елемента або окремої групи механізму правового забезпечення є неможливим. Саме тому автор наполягає на існуванні «сукупності юридичних засобів». Інший важливий момент полягає у здійсненні за допомогою вищевказаної сукупності юридичних засобів правового впливу на суспільні відносини, що дає можливість використання для цієї мети всіх юридичних засобів, «узятих у єдності». Тільки така єдність уособлює різноманітні юридичні засоби до єдиного системного утворення – «механізм правового забезпечення».

Отже, розуміння адміністративно-правового забезпечення публічно-управлінської діяльності виглядає більш точним та обґрунтованим, коли вчені для позначення мети цього правового явища використовують такі етимологічні конструкції, як «здійснення впливу держави на суспільні відносини», «створення умов для здійснення правового регулювання адміністративних правовідносин», «упорядкування суспільних відносин» і т.д.

у юридичній літературі сформовано усталену теоретико-правову концепцію щодо змісту адміністративно-правових засобів, який складається з адміністративно-правові норми, адміністративні правовідносини, акти застосування права, правова культура та правосвідомість.

У той же час, у правовій доктрині висловлюються й інші, іноді діаметрально протилежні судження щодо переліку та характеру юридичних

засобів, що підлягають включенню до складу механізму адміністративно-правового забезпечення. Одні вчені схильні розширювати розуміння останнього за рахунок включення до числа правових засобів всі правові явища, у тому числі законність, правопорядок та ін. На нашу думку, за такого підходу відбувається змішування правових засобів, які, з одного боку, спрямовані на врегулювання адміністративних правовідносин (зокрема, правових норм), а з іншого – репрезентують результати дії цих норм (наприклад, правопорядку, законності та ін.). Інші вчені, визнаючи в якості зазначених засобів норми адміністративного права, адміністративні правовідносини та акти застосування права, не виробили єдиного підходу до оцінювання інших складових механізму адміністративно-правового забезпечення. Тому, найчастіше висловлюються думки щодо недоцільності включення до цього переліку таких правових явищ, як правова культура й правосвідомість.

Таким чином, на підставі аналізу загальнотеоретичної конструкції механізму адміністративно-правового забезпечення, маємо можливість визначити поняття механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, перелік його структурних елементів, а також виокремити основні вимоги до елементів останнього.

2. Наголошено на необхідності якнайшвидшого правового врегулювання: а) організації процесу диверсифікації сільськогосподарського виробництва в умовах дії спеціальних правових режимів; б) створення альтернативних експортно-імпортних (логістичних) шляхів постачання сільгосппродукції; в) меж управлінського впливу на пріоритетні сектори економіки, з метою усунення їх надмірної зарегульованості адміністративно-правовими засобами і т.д.

Які ж критерії можуть бути дороговказом для визначення ефективності законодавчого забезпечення продовольчої безпеки. Спираючись на висновки, сформульовані у колективній монографії «Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення» за загальною редакцією А.П. Гетьмана та В.Ю. Уркевича, можна констатувати, що до числа таких критеріїв відноситься:

- створення системи національного та регіонального моніторингу продовольчої безпеки задля виявлення та раннього попередження загроз продовольчій безпеці;

- здатність економіки функціонувати в режимі розширеного відтворення, тобто в країні мають бути створені такі організаційно-правові умови, за яких будь яка галузь сільгоспвиробництва спроможна функціонувати як у звичайних умовах, так і в умовах дії спеціальних правових режимів;

- створення організаційних та правових умов для усунення продовольчої залежності від імпорту найважливіших видів продукції;

- наявність чіткого алгоритму дій на загальнонаціональному та регіональному рівнях щодо забезпечення населення харчовими продуктами в умовах запровадження спеціальних правових режимів;

- впровадження органами публічного управління спеціальних адміністративних регуляторних заходів щодо розвитку сільськогосподарського виробництва на основі принципів доцільності, виваженості та протекціонізму

Межі адміністративно-правового регулювання механізму забезпечення продовольчої безпеки мають відповідати низці правових принципів, спрямованих на недопущення надмірного впливу органів публічного управління на сферу продовольчої безпеки. У даному контексті правові принципи мають виконувати роль своєрідних запобіжників, націлених на забезпечення оптимального поєднання управлінського впливу та економічних важелів на стан забезпечення продовольчої безпеки.

Отже, до числа правових принципів адміністративно-правового регулювання механізму забезпечення продовольчої безпеки пропонуємо віднести: а) доцільність; б) співмірність; в) прозорість; г) протекціонізм; д) гласність.

3. Адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення продовольчої безпеки являють собою врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що складаються у публічному управлінні з приводу забезпечення безпечності та якості харчових продуктів; виробництва та

реалізації сільськогосподарської продукції; фермерської діяльності та сільськогосподарської кооперації; безпечності стану земельних ділянок та умов вирощування рослинної продукції; функціонування рибного господарства та рибної промисловості тощо, сторони яких виступають носіями взаємних прав та обов'язків, встановлених та забезпечених адміністративно-правовими нормами.

Під складом (структурою) адміністративних правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки нами розуміється його внутрішня будова, яка представляє собою сукупність елементів, таких як: суб'єкти, зміст правовідносин (права та обов'язки їх учасників) та об'єкт адміністративних правовідносин.

Встановлено, що адміністративні правовідносини у сфері забезпечення продовольчої безпеки відзначаються наявністю суб'єктів загальної та спеціальної компетенції. До числа суб'єктів загальної компетенції відноситься: а) Верховна Рада України; б) Кабінет Міністрів України; в) Президент України.

Підкреслено пріоритетне значення Кабінету Міністрів України серед загальних суб'єктів, адже останній приймає участь у адміністративних правовідносинах щодо забезпечення продовольчої безпеки, шляхом реалізації власних повноважень, з урахуванням наступних особливостей:

- наділенням органів виконавчої влади, які здійснюють публічне управління у сфері забезпечення продовольчої безпеки, специфічним адміністративно-правовим статусом, що проявляється у наділенні цих органів спеціальними повноваженнями щодо забезпечення безпеки продовольства;

- здійсненням публічного управління у спеціально визначеній сфері адміністрування – агропромисловому комплексі України, метою функціонування якого є виробництво, обіг та захист сільськогосподарської продукції;

- підзаконним характером діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення продовольчої безпеки, спрямованої на реалізацію положень законів України, які врегульовують адміністративні правовідносини у сфері забезпечення продовольчої безпеки.

Спеціальні суб'єкти адміністративних правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки, до числа яких відноситься: Міністерство аграрної політики та продовольства України; Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру; Державне агентство лісових ресурсів України; Державне агентство рибного господарства України, здійснюють безпосередню реалізацію державної політики у сферах, які слугують об'єктами адміністративних правовідносин щодо забезпечення продовольчої безпеки, а саме: а) безпека та якість харчових продуктів; б) виробництво та реалізація сільськогосподарської продукції; в) машинобудування для агропромислового комплексу; г) фермерська діяльність та сільськогосподарська кооперація; д) безпечність стану земельних ділянок та умов вирощування рослинної продукції; е) функціонування рибного господарства та рибної промисловості.

Аналіз повноважень спеціальних суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки та напрямків їх діяльності, дозволяє дійти висновку, що пріоритетним завданням державної політики у вказаній сфері суспільних відносин слугує забезпечення безпечності та якості харчових продуктів.

Правове регулювання сфери забезпечення безпечності та якості харчових продуктів потребує подальшого вдосконалення, у зв'язку з чим дисертантом надано низку пропозицій, зокрема:

1) доповнити частину 1 статті 1 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», яка визначає основні терміни цього Закону, пунктом наступного змісту: «публічне управління у сфері забезпечення безпечності та якості харчових продуктів – це врегульована нормами адміністративного права діяльність органів публічного адміністрування, наділених загальною та спеціальною компетенцією, яка спрямована на нормативне визначення основних вимог до безпечності та якості харчових продуктів, а також забезпечення їх дотримання».

2) доповнити частину 1 статті 6 Закону України «Про інформацію для споживачів харчових продуктів», яка визначає перелік обов'язкової інформації про харчові продукти, пунктом 14 наступного змісту: «безпе́чність ста́ну зе́мельної діля́нки та умо́в ви́рощува́ння ро́слинної про́дукції».

РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

3.1. Удосконалення системи контролю та нагляду у сфері забезпечення продовольчої безпеки

Вже протягом багатьох років процес українського державотворення асоціюється багатьма фахівцями в галузі адміністративного права та державного управління із впровадженням в діяльність публічної адміністрації концептуальних принципів публічного управління, що, передовсім, пов'язано із виданням Президентом України Указу від 22.07.1998 № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [160].

Розв'язання складних і багатоаспектних завдань публічного управління, які мають бути вирішені в ході проведення адміністративної реформи, насамперед пов'язані з:

- формуванням ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;
- формуванням сучасної системи місцевого самоврядування;
- запровадженням нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, наданням державних та громадських послуг;
- організацією на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- створенням сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;
- запровадженням раціонального адміністративно-територіального устрою.

Дієва реалізація вищевказаних завдань безпосередньо пов'язана із підвищенням ефективності контрольно-наглядових функцій органів публічного

управління, що також прямо передбачено Концепцією адміністративної реформи в Україні. Серед іншого, до сфери контрольно-наглядової діяльності органів виконавчої влади, віднесено:

- використання та охорона земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів;
- додержання виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією;
- додержання санітарних та ветеринарних правил, правил збирання, утилізації і захоронення промислових, побутових та інших відходів, додержання правил благоустрою населених пунктів;
- виконання правил торгівлі, побутового, транспортного і комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів [160].

Таким чином, сфера забезпечення продовольчої безпеки потребує здійснення ефективного та дієвого державного контролю та нагляду. Проте, зазначений напрямок публічного адміністрування небезпідставно відноситься багатьма вченими до найскладніших напрямків наукового пошуку в науці адміністративного права, насамперед, з огляду на триваючу дискусію щодо теоретико-правового визначення термінологічних конструкцій «контроль» та «нагляд». З іншого боку, розгалуженість та варіативність об'єктів забезпечення продовольчої безпеки призводить до дублювання контрольно-наглядових повноважень в діяльності органів публічного адміністрування, уповноважених на здійснення контрольно-наглядової діяльності та змішування їх контрольно-наглядових функцій.

На вказану проблему також звертає увагу й І.В. Гончарук, який обґрунтовано твердить, що агропромисловий комплекс як комплексна система охоплює ряд галузей народного господарства: сільське господарство, садівництво, виноградарство, виноробство, тваринництво, рибальство, харчова та переробна промисловість, сільськогосподарське машинобудування, через що існує певна складність державного регулювання та контролю, оскільки, з одного боку, має поєднувати заходи, спрямовані на створення конкурентного

середовища та розвиток підприємництва у цій сфері, а з іншого боку, забезпечити соціальний захист населення [161, с. 23–24].

Також, аналізуючи проблеми земельних відносин, які слугують одним із ключових напрямків забезпечення продовольчої безпеки, А.П. Гетьман доходить висновку, що в Україні накопичилася значна кількість проблем, найгострішими з яких залишаються недосконалість державного управління земельними відносинами, в тому числі й щодо контролю за раціональним використанням та охороною земель, нерозвиненість автоматизованої системи ведення Державного земельного кадастру, брак дієвого механізму економічного стимулювання використання й охорони земель тощо. Очікує свого вирішення і проблема встановлення меж державного втручання в регулювання відносин власності на землю, а також забезпечення використання земельних ділянок із дотриманням принципу законності як одного з найважливіших конституційних принципів у цій сфері [109, с. 353–354].

Складну ситуацію щодо державного управління сферою земельних відносин, А.Г. Мартин пояснює низкою чинників, до числа яких відноситься:

- відсутністю виваженої державної земельної політики та механізму її реалізації;
- відсутністю ефективної системи фінансово-економічного та землевпорядного механізму регулювання земельних відносин і землекористування;
- непослідовністю державної політики щодо комплексного розвитку земельного законодавства, фінансування здійснення землеустрою й ведення Державного земельного кадастру, формування інвестиційно привабливого землекористування;
- браком комплексного підходу та неврахуванням історичних факторів у реформуванні системи Державного земельного кадастру та створенні державної системи реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень;
- недооцінкою складності, масштабів і специфіки зміни земельних відносин у ході проведення економічних реформ;

- невдалим запозиченням правових інститутів і механізмів, які використовуються в країнах із розвинутою ринковою економікою;
- дублюванням функцій центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування тощо [162, с. 13-14].

Таким чином, вирішення окреслених проблем є актуальним завданням науки адміністративного права, вихідним етапом вирішення якого слугує здійснення теоретичного аналізу, спрямованого на з'ясування базових категорій контролю та нагляду.

Поняття «контроль» походить від французького («controle») – перевірка або спостереження з метою перевірки. Водночас, розглядаючи поняття «контроль» з етимологічної точки зору в мовах інших держав, можна дійти висновку, що вище зазначене поняття набуває більш широке смислове навантаження. Так, американський словник, тлумачить термін «контроль» як здійснення домінуючого впливу, «здійснення влади, керувати» (exercise authority, Direct, command) [163, с. 63].

Контроль виступає важливою ознакою змісту державного управління, а відтак є явищем багатограним та різноплановим. Це дає підстави розглядати його у наукових колах, як: функція управління Серeda В.В., Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. [164, с. 251]; (О. Ф. Андрійко [165, с. 430]; О. Ю. Піддубний [166, с. 16]; спостереженні за законністю Т. С. Голоднова [167, с. 21]; як спосіб та засіб забезпечення законності і дисципліни в процесі здійснення державної виконавчої влади В. І. Курило [25, с. 15]; Світличний О. П. як важлива складова владно-управлінської діяльності [168, с. 152].

Як слушно зазначає О.Ф. Андрійко, аналізуючи поняття контролю, дослідники часто керуються своїм власним баченням, виділяючи тим самим той чи інший його аспект [169, с. 10]. Незважаючи на різні підходи авторів, щодо визначення контролю, доцільно зазначити, що суперечностей в них немає [170, с. 15].

Спираючись на наукові умовиводи щодо сутності контролю в публічному управлінні, можемо припустити, що зазначений правовий феномен володіє

низкою специфічних, описаних у науковій літературі, ознак, а саме: 1) контроль є виключною компетенцією органів державної влади або спеціально уповноважених ними суб'єктів; 2) контроль є нормативно врегульованою і такою, що спрямована на досягнення певного результату правового характеру, діяльністю; 3) контроль є елементом механізму правового регулювання суспільних відносин, що спрямований на забезпечення стабільності та захист суспільних відносин; 4) контроль являє собою систему послідовно здійснюваних суб'єктами права у встановлених процесуальних формах дій; 5) об'єктом контролю як виду юридичної діяльності є певні суспільні відносини, на які безпосередньо він спрямований; 6) контроль має функціональну спрямованість, яка безпосередньо пов'язана із завданнями та цілями, що розв'язуються і стоять перед цим видом юридичної діяльності; 7) державний контроль має своє оформлення в офіційних документах, що містять визначення характеру контролюючих дій, інформацію про стан справ і юридичні наслідки [169, с. 16].

Таким чином, фахівцями в галузі теорії публічного управління розроблено два підходи до розуміння сутності контролю: як функції державного управління та як діяльності органів державної влади. Нами представляється, що обидва підходи до розуміння контролю, як функції публічного управління та засобу забезпечення законності в публічному адмініструванні, на протирічать одне одному, оскільки репрезентують сукупність поглядів на досліджуване явище.

Аналіз вищевказаних наукових підходів до визначення контролю, дозволяє зробити висновок, що зазначений засіб забезпечення законності в публічному управлінні передбачає, на відміну від нагляду, безпосереднє втручання суб'єкта контролю у діяльність підконтрольного об'єкта. На вказану особливість контрольної діяльності звертають увагу й провідні українські вчені у галузі адміністративного права. Так, В.М. Гаращук та Ю.П. Битяк, розкриваючи зміст сучасної концепції контролю та нагляду в адміністративному праві, зазначають, що головною ознакою, яка відрізняє контроль від нагляду, слугує наявність права контролюючого органу втручатись в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта, аж до підміни собою керівного органу, адже

адміністративна правосуб'єктність контролюючого органу включає юрисдикційні повноваження щодо притягнення винних у порушенні загальнообов'язкових правил, дотримання яких є предметом контролю, до юридичної відповідальності [171, с. 284-285]. Відтак, іншою принциповою ознакою контролю є наявність стану підпорядкованості між суб'єктом та об'єктом контрольної діяльності. Отже, на відміну від контролю, який передбачає можливість втручання контролюючого суб'єкта в управлінську діяльність підконтрольного об'єкта, нагляд передбачає спостереження за останнім, з метою виявлення порушень законності та дисципліни. Саме тому, переконливим є висновок М.В. Савчина, який зазначає, що на відміну від нагляду, контроль стосується безпосереднього впливу на об'єкт відповідної діяльності і має активний характер, завдяки чому дослідники називають контрольну функцію у діяльності певного органу ефективним засобом правового захисту, який здійснюється за належною правовою процедурою [172, с. 73-74].

З етимологічної точки зору «нагляд» розуміється як: спостереження з метою перевірки [173, с. 318]. Основне призначення «нагляду» полягає у виявленні та попередженні правопорушень, усуненні їх наслідків та притягненні винних до відповідальності без права втручання в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміни чи скасування актів управління [174, с. 223–224]. У наукових колах можна зустріти різні трактування поняття «нагляду», а саме: 1) забезпеченні законності; 2) напрямок державної діяльності (Ярема О.О.) [175, с. 241]; 3) виявлення та попередження правопорушень (Ю. П. Битяк) [174, с. 223-224].

Державний нагляд, як правова категорія публічного управління, достатньо повно охарактеризований у науковій літературі з адміністративного права. Визначення цього правового явища тлумачиться вченими, як: дотримання спеціальних норм (Ю.С. Шемшученко) [176, с. 140]; (В.К. Колпаков), здійснення державними органами цільового спостереження [177, с. 675]. Виокремлюють такі ознаки державного нагляду, як: відсутність правових підстав для втручання суб'єктів наглядової діяльності у піднаглядну діяльність об'єктів; застосування

в процесі нагляду державними органами заходів адміністративного впливу (В. В. Шемчук) [178, с. 37]; здійснення наглядової діяльності виключно державними органами, наділеними відповідними державно-владними повноваженнями (М. С. Панова) [179, с. 166].

Аналіз вищевказаних наукових підходів щодо сутності нагляду в діяльності органів публічного управління, дозволяє дійти висновку про його схожість із контролем, як за метою, так і за засобами управлінського впливу. Проте, така схожість, на думку А.В. Денисової, є відносною. Вказане означає теоретичну обґрунтованість розгляду питання про застосування заходів адміністративного примусу, за виключенням адміністративної відповідальності, під час здійснення нагляду. Поряд із цим, на відміну від контролю, серед заходів нагляду варто виділяти ті, які пов'язані з реалізацією його превентивної функції, до числа яких відноситься спостереження, проведення камеральних перевірок (наприклад, відповідно до п.п. 75.1.1. статті 75 Податкового кодексу України) [180].

Таким чином, нагляд, як спосіб забезпечення законності в публічному управлінні, варто розглядати як діяльність спеціально уповноважених державних органів, спрямовану на встановлення відповідності фактичного стану піднаглядного об'єкта вимогам законодавчих актів.

Результати аналізу наукових підходів щодо сутності контролю та нагляду в діяльності органів публічного управління дають можливість для проведення їх порівняльно-правового дослідження в контексті діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення продовольчої безпеки.

У науковій літературі контроль та нагляд у сфері забезпечення продовольчої безпеки ототожнюється фахівцями з реалізацією органами публічного управління контрольно-наглядових повноважень відносно підприємств – виробників сільськогосподарської продукції. Так, А.Г. Бабенко та К.В. Бондаревська зазначають, що державний контроль є важливим елементом системи державного управління і являє собою систематичну перевірку виконання законів, інших нормативно-правових актів, дотримання державної

дисципліни та порядку, що полягає у втручанні суб'єктів контролю в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів [181, с. 55].

Аналогічної думки щодо сутності досліджуваного правового явища доходить І. Ломакіна, яка переконана, що державний контроль є одним із елементів державного регулювання, а тому державне регулювання сільського господарства є видом державної діяльності, здійсненням завдань і функцій держави, що виявляється через діяльність уповноважених структур, спрямовану на здійснення, у межах повноважень, визначених законом, безперервного, цілеспрямованого організаційного впливу на виробництво, переробку, реалізацію сільськогосподарської продукції та інші види пов'язаних з ними відносин, з метою забезпечення продовольчої безпеки, ефективного використання землі та інших природних ресурсів, дотримання законодавства, запобігання правопорушень та захисту прав громадян [182, с. 15–16].

Ототожнення контролю та нагляду у сфері забезпечення продовольчої безпеки з діяльністю органів публічного управління, державним регулюванням, здійснюваним на підставі визначених повноважень, дозволяє зробити висновок, що вищевказана діяльність врегульована нормами адміністративного права. Щоправда, законодавчо визначеного поняття суб'єктів контролю та нагляду за діяльністю сільськогосподарських підприємств, на сьогодні не сформовано, також, наразі, відсутні й будь-які законотворчі ініціативи, спрямовані на розроблення та прийняття єдиного законодавчого акту, положення якого мають включати мету, завдання, принципи та чітко окреслені повноваження контрольно-наглядових органів у сфері забезпечення продовольчої безпеки.

В сучасний період система державного контролю, як і система органів, що його здійснюють його, перебуває у стадії становлення й вирішення проблем організації, взаємовідносин і взаємозв'язків з іншими елементами державного механізму. При цьому, як вказує В. Б. Авер'янов, відсутність чіткої структури та визначеності механізму взаємодії координуючих ланок, які могли б відігравати стримуючу роль і не лише надавати інформацію про певний стан, але й запобігати неправомірним діям та застосовувати заходи примусу призводить до

того, що при реалізації повноважень органами виконавчої влади, виконанні поставлених перед ними завдань нерідко мають місце їх перевищення, втручання у діяльність інших структур, невиконання управлінських рішень та порушення вимог чинного законодавства [91, с. 363].

Отже, сучасний стан контрольно-наглядової діяльності у вказаній сфері суспільних відносин характеризується децентралізацією організаційного та правового забезпечення цього процесу.

Основним контролюючим органом у сфері забезпечення продовольчої безпеки є центральний орган виконавчої влади, що безпосередньо пов'язаний з цією галуззю – Міністерство аграрної політики та продовольства України (скорочено – Мінагрополітики).

Мінагрополітики забезпечує формування та реалізацію державної аграрної політики, державної політики у галузі сільського господарства та продовольчої безпеки держави, захист прав на сорти рослин, тваринництво, насінництво; використання та відтворення водних біологічних ресурсів, регулювання лісового та мисливського господарства, ветеринарія, показники безпеки та якості харчових продуктів; у сфері карантину та захисту рослин, у сфері топографо-геодезичної та картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері державного земельного кадастру, державного нагляду в агропромисловому комплексі з питань дотримання земельного законодавства, використання та охорона земель усіх категорій та форм власності, родючість ґрунтів; формування державної політики у сфері нагляду (контролю) у системі інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу [62]. Але разом з тим, Мінагрополітики виступає лише одним із суб'єктів контролю та нагляду у сфері забезпечення продовольчої безпеки.

Зокрема, наслідком відсутності централізації у сфері законодавчого забезпечення контрольно-наглядової діяльності щодо забезпечення продовольчої безпеки, є функціонування спеціального державного технічного нагляду за діяльністю сільськогосподарських підприємств, який здійснюється на підставі Закону України «Про систему інженерно-технічного забезпечення

агропромислового комплексу України». Зазначений законодавчий акт встановлює правові, економічні та організаційні засади формування і функціонування системи інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу, регулює відносини у сфері технічного і технологічного обслуговування агропромислового комплексу, сприяє розвитку економічних умов для створення, випробування, виробництва, реалізації, використання і обслуговування технічних засобів для галузей агропромислового виробництва [183].

Низкою контрольно-наглядових повноважень у вказаній сфері суспільних відносин наділена й Державна служба України з геодезії, картографії та кадастру. Основними завданнями Держгеокадастру є: а) реалізація державної політики у сфері національної інфраструктури геопросторових даних, топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного контролю за використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів; б) надання адміністративних послуг згідно із законом у відповідній сфері; в) внесення на розгляд Міністра аграрної політики та продовольства пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері національної інфраструктури геопросторових даних, топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного контролю за використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів. [184].

Ряд контрольно-наглядових повноважень щодо реалізації державної політики у галузі ветеринарної медицини, сферах безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, карантину та захисту рослин, належить Державній службі України з питань безпеки харчових продуктів та захисту прав споживачів (скорочено – Держпродспоживслужба) [65].

Відповідно до покладених на Держпродспоживслужбу завдань, зазначений державний орган виконавчої влади реалізує повноваження у сфері:

- контролю цін;

- запобігання вживання та зменшення вживання тютюнових виробів та їх шкідливого впливу;
- державного контролю за дотриманням законодавства про захист прав споживачів та реклами у цій сфері, за якістю зерна та продуктів його переробки;
- державного нагляду за дотриманням заходів біологічної та генетичної безпеки щодо створення сільськогосподарських рослин;
- дослідження та практичного використання генетично модифікованого організму у відкритих системах підприємств, в установах та організаціях агропромислового комплексу незалежно від їх підпорядкування та форми власності;
- здійснення радіаційного моніторингу рівня радіоактивного забруднення сільськогосподарської продукції та продуктів харчування.

Окрім спеціалізованих контрольно-наглядових органів, відповідними повноваженнями наділені й органи загальної компетенції, до числа яких, зокрема, відноситься Державна податкова служба України. На теперішній час, Податковий кодекс України низку неврегульованих напрямків, які стосуються оподаткування об'єктів агропромислового комплексу, одним з яких є ліцензування пального.

Окреслене вище проблемне питання у сфері оподаткування сільгоспвиробників пов'язане з обов'язковим ліцензуванням пального. Дозвіл сільгоспвиробникам на реалізацію пального видається терміном на 5 років, але при цьому, ключовою зміною в механізмі регулювання обігу пального є визначення поняття його реалізації. Якщо раніше реалізацією вважався перехід права власності та розпорядження, то в новій редакції Податкового кодексу – будь-яка передача навіть літра пального. Сьогодні під час перевірки податківці можуть вимагати від підприємств АПК інвентаризації дизпалива, а нестача хоча б одного літра пального може бути класифікованою як порушення законодавства [185, с. 30].

Контроль з боку Державної аудиторської служби пов'язаний із перевіркою витрачання сільгоспвиробниками державної фінансової підтримки, яка включає:

часткову компенсацію вартості сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва; фінансову підтримку заходів в агропромисловому комплексі шляхом здешевлення кредитів; фінансову підтримку розвитку садівництва, виноградарства та хмелярства; фінансову підтримку розвитку фермерських господарств; розвиток тваринництва та переробки сільськогосподарської продукції; виплати фермерам за ЄСВ; відшкодування втрат від пошкодження посівів сільськогосподарських культур внаслідок надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру; державну підтримку розвитку меліорованих земель; виробництво органічної сільськогосподарської продукції; державну підтримку виробників картоплі; державну підтримку сільгоспвиробників шляхом виділення бюджетних субсидій з розрахунку на одиницю оброблюваних угідь (гречка) [186, с. 30].

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 21.04.2021 № 384 «Про внесення змін до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання фінансової підтримки розвитку фермерських господарств», одержати державну фінансову підтримку можуть підприємства агропромислового комплексу, зокрема:

- фермерське господарство, яке має чистий дохід (виручку) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) за останній рік діяльності до 20 млн грн, у власності та/або користуванні якого перебувають землі сільськогосподарського призначення;

- зареєстроване в поточному році фермерське господарство, у власності та/або користуванні якого перебувають землі сільськогосподарського призначення, незалежно від обсягу чистого доходу (виручки) [186].

Своєю чергою, Державна аудиторська служба, відповідно до Положення про Державну аудиторську службу України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43, здійснює контроль за здійснює контроль за:

- цільовим, ефективним використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів;

- досягненням економії бюджетних коштів і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів;
- цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), отриманих під державні (місцеві) гарантії;
- достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах під час складання планових бюджетних показників та відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі);
- відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів довгострокових зобов'язань за енергосервісом затвердженим в установленому порядку умовам закупівлі енергосервісу;
- дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів;
- дотриманням законодавства про закупівлі [187].

Отже, характеризуючи органи публічного управління у сфері забезпечення продовольчої безпеки, варто наголосити на різноманітності їх організаційно-правового статусу. Частина цих суб'єктів входить до складу центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства, інші, такі як Державна податкова служба України та Державна аудиторська служба України, перебуваючи у статусі центральних органів виконавчої влади, входять до складу іншого Міністерства – Міністерства фінансів України.

Державне управління системою інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу в межах своїх повноважень здійснюють Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної аграрної політики, та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну аграрну політику (стаття 7 Закону України «Про систему інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу України»).

Низкою контрольно-наглядових повноважень у сфері забезпечення продовольчої безпеки також наділені місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Така різноманітність та варіативність суб'єктів забезпечення продовольчої безпеки, наділених контрольно-наглядовими повноваженнями, зумовлює потребу здійснення їх класифікації.

У науковому словнику за редакцією Ю.С. Шемшученка, термін «класифікація» визначається як свідомий порядок речей, явищ, поділ їх на різновиди (класи, види, групи), відповідно до визначених та науково обґрунтованих критеріїв [188, с. 357].

Дисертантом сформовано наступні критерії класифікації суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення продовольчої безпеки:

- за обсягом компетенції: а) суб'єкти загальної компетенції; б) суб'єкти спеціальної компетенції.

- за організаційно-правовим статусом: а) вищі органи державної влади; б) центральні органи виконавчої влади; в) місцеві органи виконавчої влади; г) органи місцевого самоврядування;

- за об'єктом контрольно-наглядової діяльності: а) безпека та якість харчових продуктів; б) виробництво та реалізація сільськогосподарської продукції; в) машинобудування для агропромислового комплексу; г) фермерська діяльність та сільськогосподарська кооперація; д) безпечність стану земельних ділянок та умов вирощування рослинної продукції; е) функціонування рибного господарства та рибної промисловості.

- за видами контролю: а) державний фінансовий аудит; б) перевірки; в) інспектування (ревізії); г) моніторинг;

- за способом забезпечення законності в діяльності господарюючих суб'єктів: а) контроль; б) нагляд.

Підбиваючи підсумки цього дослідження, можна зробити наступні висновки та пропозиції.

Контроль та нагляд виступають в якості важливих засобів забезпечення законності у сфері забезпечення продовольчої безпеки. Попри те, що деякі дослідники притримуються позиції, відповідно до якої нагляд виступає в ролі складового елементу контролю [189, с. 464], вважаємо, що контроль та нагляд є самостійними засобами забезпечення законності, з властивими їм специфічними методами впливу на суспільні відносини.

Фахівцями в галузі теорії публічного управління розроблено два підходи до розуміння сутності контролю: як функції державного управління та як діяльності органів державної влади. Нами представляється, що обидва підходи до розуміння контролю, як функції публічного управління та засобу забезпечення законності в публічному адмініструванні, на протирічать одне одному, оскільки репрезентують сукупність поглядів на досліджуване явище.

Контроль у сфері забезпечення продовольчої безпеки передбачає, на відміну від нагляду, безпосереднє втручання суб'єкта контролю у діяльність господарюючих суб'єктів. Іншою принциповою ознакою контролю є наявність стану підпорядкованості між суб'єктом та об'єктом контрольної діяльності. Отже, на відміну від контролю, який передбачає можливість втручання контролюючого суб'єкта в управлінську діяльність підконтрольного об'єкта, нагляд передбачає спостереження за останнім, з метою виявлення порушень законності у сфері забезпечення безпеки продовольства.

Сукупність суб'єктів забезпечення продовольчої безпеки характеризується поліваріативністю, відсутністю централізованого організаційного підпорядкування та уніфікованого правового регулювання. До того ж, наразі не сформовано законодавче визначення поняття суб'єктів контролю та нагляду за діяльністю сільськогосподарських підприємств, а рівно й відсутні будь-які законотворчі ініціативи, спрямовані на розроблення та прийняття єдиного законодавчого акту, положення якого мають включати мету, завдання, принципи та чітко окреслені повноваження контрольно-наглядових органів у сфері забезпечення продовольчої безпеки.

Аналіз контрольно-наглядових повноважень суб'єктів у сфері забезпечення продовольчої безпеки, дозволив сформувані критерії їх класифікації, до числа яких віднесено: обсяг компетенції; організаційно-правовий статус; об'єкти контрольно-наглядової діяльності; види контролю; способи забезпечення законності в діяльність господарюючих суб'єктів.

Дисертантом окреслено організаційно-правові проблеми недостатньої ефективності контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення продовольчої безпеки та окреслено перспективні напрямки щодо її вдосконалення.

Зокрема, на теперішній час, у зв'язку зі значною кількістю контролюючих органів, має місце правова неврегульованість адміністративно-правового статусу цих органів, що зумовлює дублювання їх контрольно-наглядових повноважень у сфері продовольчої безпеки.

Варто констатувати, що рівень взаємодії між суб'єктами контрольно-наглядової діяльності відзначається низькою ефективністю, що проявляється у недосконалій координації міжгалузевого та міжрегіонального характеру.

Нерозвиненим, несистематизованим та неврегульованим на законодавчому рівні залишається інститут громадського контролю за діяльністю підприємств агропромислового комплексу.

У паралізованому стані, зумовленому війною росії проти України, залишається система моніторингу та охорони земель сільськогосподарського призначення.

З метою вирішення окреслених проблем дисертантом окреслено перспективні напрямки вирішення окреслених проблем, а саме:

Розроблення та прийняття рамкового Закону України «Про основоположні принципи контролю та нагляду у сфері безпеки продовольства», мета якого полягатиме у систематизації та узгодженні положень нормативно-правових актів у сфері забезпечення продовольчої безпеки, визначенні цілей, завдань, функцій, принципів та компетенції суб'єктів контрольно-наглядової діяльності в окресленому напрямку реалізації державної політики.

Утворення незалежного координаційного органу, підконтрольного та підзвітнього Верховній Раді України, наділеного координаційними функціями щодо організації діяльності контрольно-наглядових органів у сфері забезпечення продовольчої безпеки та забезпечення гармонізації національного законодавства із міжнародним та національним законодавством країн Європейського Союзу.

3.2. Аналіз позитивного зарубіжного досвіду у сфері правового забезпечення продовольчої безпеки та можливість його використання в Україні

Актуальність забезпечення продовольчої безпеки відіграє провідну роль у системі міжнародних відносин. Багато в чому саме фактор забезпечення продовольством гарантує стабільність сучасної системи політичного та економічного устрою країн ЄС, створює відповідні умови в процесі правового забезпечення цієї діяльності. При цьому, сприйняття продовольчої безпеки в країнах-членах ЄС неоднорідно та корелюється, залежно від особливостей розвитку кожної окремої держави. Відтак, актуальність звернення до проблем адміністративно-правового регулювання продовольчої безпеки виступає важливим завданням науки адміністративного права.

Україна позиціонується як гарант продовольчої безпеки, входить до складу топ-країн світу завдяки традиційно вагомому експортному потенціалу зернових та олійних культур, у 2021 році її внесок до світового продовольчого ринку був еквівалентним забезпеченню харчуванням близько 400 млн. осіб, продукція постачалася в понад 180 країн, де питома частка країн ЄС становила майже 30 %. На думку Генерального секретаря ООН Антоніу Гутерріша, війна в Україні загрожує голодом для 20 % населення планети. В нашій державі поява такої проблеми обумовлена падінням ВВП, скороченням посівних площ, руйнуванням логістичних зв'язків, блокуванням вантажів в Чорноморських портах, пограбуванням загарбниками частини резервного фонду та с/г техніки. Враховуючи наявну ситуацію, актуалізуються дослідження зарубіжного досвіду

в частині формування та реалізації стратегії продовольчої безпеки на рівні держави, яка має стати стрижнем аграрної політики України для усунення серйозних загроз глобальній продовольчій безпеці [190, с. 56].

Зарубіжний досвід, на переконання професора Р.С. Мельника, сприяє розширенню уявлень про досліджувані правові явища; допомагає поглянути на певну проблему під іншим кутом зору; зіставити власні здобутки зі здобутками зарубіжних колег; не марнувати час на розв'язання проблем, які вже розглянуто на сторінках закордонних видань. Та й, власне, надзвичайна актуальність і практична корисність будь-яких порівняльно-правових досліджень беззаперечні [191, с. 56].

Крім того, представляється обґрунтованою думка тих учених, які переконані, що зарубіжний досвід є досить зручним «експериментальним майданчиком», який дає змогу опосередковано спостерігати за розвитком певних явищ або навіть цілих сфер людської діяльності, робити щодо цього певні висновки та переймати якісь позитивні моменти, особливо коли йдеться про вдосконалення галузі забезпечення безпеки на автомобільному транспорті [192, с. 40].

Таким чином, проблема забезпечення продовольчої безпеки країн світу є найважливішим пріоритетом економічної політики будь-якої держави, від ефективності вирішення якої залежить не лише соціальна, а й політична стабільність у суспільстві. Реалізація державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки у багатьох країнах світу має багатоаспектний характер, адже реалізується у економічних, політичних, соціальних, господарських та правових відносинах. Однак, для цілей нашого дослідження важливим є аналіз таких імперативних правовідносин, в яких безпосередньо простежується домінуюча роль держави, її регулюючий вплив на суспільні відносини у галузі забезпечення продовольчої безпеки. Вважаємо, що до числа таких суспільних відносин, у яких найбільш яскраво проявляється регулююча роль держави, належать адміністративні, економічні та правові.

Забезпечення продовольчої безпеки – глобальна проблема з низки причин:

- характерною ознакою правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки є їх міждержавний характер, оскільки проблема її забезпечення виходить за межі однієї окремої країни та набуває широких масштабів;

- більше того, вирішення проблем продовольчої безпеки здійснюється на рівні вищих державних органів влади, не тільки в контексті економічних та, власне, аграрних відносин, але й політичних, коли рішення залежить від чинників, що виходять за рамки сільського господарства;

- проблема забезпечення продовольчої безпеки нерозривно пов'язана з екологічною, енергетичною, демографічною, сировинною та іншими міждержавними проблемами;

- на успішне вирішення проблеми продовольчої безпеки, як ніколи раніше, впливає міжнародна обстановка.

Поряд з тим, що провідні країни світу активно розвивають світові ринки продовольства, уряди розвинених економік докладають великих зусиль щодо підтримання високого рівня самозабезпечення. Наприклад, за офіційними даними, рівень самозабезпечення продовольством у США та Франції становить понад 100%, Німеччини – 93, Італії – 78, навіть бідна родючими ґрунтами Японія – 40% [193]. Уряди економічно розвинених країн надають загальнодержавного значення національному сільському господарству та забезпеченню населення продовольством. Останні півстоліття у країнах широко застосовувалися різноманітні заходи державного регулювання.

Світова практика показує, що рівень втручання держави у вирішення проблеми продовольчої безпеки залежить від ефективності аграрного виробництва. У багатьох країнах Європейського союзу та Японії, де переважають середні та дрібні ферми (5-10 га), а проблема самозабезпеченості продовольством ще до кінця не вирішена, спостерігається активне втручання держави у галузь сільського господарства. Про це свідчить той факт, що різні види державної фінансової допомоги – субсидії, гарантування цін та закупівель сільськогосподарських продуктів, послуг тощо, складають за розрахунками

фахівців, близько 50% фермерського доходу у країнах-членах ЄС та близько 70% – у Японії.

Економічні важелі впливу в розвинутих країнах світу дозволяють використовувати різноманітні підходи до вирішення проблеми забезпечення продовольчої безпеки. Зокрема, у багатьох країнах Європейського Союзу використовується механізм, що базується на абсолютному пріоритеті підтримки сільськогосподарського виробника та гарантованого максимального самозабезпечення основними видами продовольства, у США – на практично рівній підтримці сільгоспвиробників та споживачів продовольства.

У калькуляції витрат на забезпечення продовольчої безпеки враховується п'ять напрямків аграрної політики:

- підтримка ринкових цін - заходи, що зачіпають одночасно виробничі та споживчі ціни;
- прямі платежі - виплати прямих трансфертів на користь виробників без підвищення споживчих цін;
- скорочення витрат сільських товаровиробників (наприклад, дотації на використання паливно-мастильних матеріалів, води, електроенергії та ін.);
- кредитна підтримка - заходи, спрямовані на скорочення відсотків за кредит;
- інші форми непрямої підтримки та пільг.

Досвід деяких країн світу показує, що вони частково субсидують споживання продовольства і, власне, таким чином використовують економічні важелі впливу, в процесі забезпечення належного рівня продовольчої безпеки. Деякі держави світу (США, Японія та ін.) практикують групу заходів так званої «Зеленої книги», яка відноситься до підтримки, що надає мінімальний спотворюючий вплив на виробництво та торгівлю продовольчими продуктами. Зокрема, це:

- надання послуг у сільській місцевості;
- фінансування внутрішніх програм продовольчої допомоги нужденній частині населення;

- підтримка доходів сільгоспвиробників;
- допомога при стихійних лихах;
- програми довкілля та допомоги несприятливим для ведення сільського господарства регіонам.

Публічні дебати, ініційовані так званою Зеленою книгою про головні принципи безпеки харчових продуктів, призвели до появи у січні 2000 року відповідної Білої книги. Вона стала важливим кроком на шляху до ухвалення нового закону про харчові продукти. У Білій книзі також наголошено на необхідності діалогу зі споживачами, яких треба слухати, навчати та інформувати [194, с. 55].

Державна економічна політика формування цін на сільськогосподарську продукцію у розвинених країнах враховує такі фактори:

- прибутковість сільськогосподарських підприємств, спеціалізованих галузей та аграрного сектора в цілому;
- доходи сільгоспвиробників на вкладений капітал та їх фінансові можливості для ведення розширеного виробництва;
- паритетність цін на промислову та сільськогосподарську продукцію.

Значною проблемою розвитку сільського господарства у багатьох країнах світу є нееквівалентність обміну між різними сферами АПК, чи «диспаритет цін».

У розвинених країнах це вирішується за допомогою заходів державного регулювання цін на сільськогосподарську продукцію:

- створення державних запасів, які можуть бути буферними в роки з несприятливими погодними умовами;
- закупівля сільськогосподарської продукції з метою стабілізації цін на внутрішньому ринку (державна або вилучає надлишкову продукцію з ринку - фінансова інтервенція, або реалізує її за неконтрольованого зростання цін - товарна інтервенція);
- прямі платежі фермерам, що застосовуються підтримки купівельної спроможності споживачів. Виробники отримують з бюджету прямі цінові

субсидії у періоди зниження ринкових цін нижче за гарантовані, що забезпечує їм необхідний рівень прибутковості;

- підтримка інновацій у сфері АПК та торгівлі, що дозволяють не лише вирощувати якісну продукцію, а й швидко збувати за допомогою автоматизації роздрібної торгівлі.

- субсидування експорту, що має позитивні та негативні наслідки. До перших можна віднести підтримку цін на внутрішньому ринку, але водночас це призводить до підвищення споживчих цін, бюджетних видатків, виникнення спорів між країнами — членами СОТ;

- обмеження імпорту, що сприяє підтримці високих споживчих цін на внутрішньому ринку.

Для підтримки агропромислового виробництва та підвищення його ефективності у розвинених країнах застосовується система прямих та непрямих інструментів державного економічного регулювання, а саме:

- підтримка цін та фермерських доходів,
- бюджетне фінансування,
- кредитування,
- оподаткування тощо.

Державні субсидії на розвиток сільського господарства з розрахунку на 1 га сільськогосподарських угідь становлять: у країнах Євросоюзу — близько 500 доларів; у США, Канаді, Угорщині і Туреччині — від 100 до 200 доларів; у Фінляндії і Норвегії — від 1600 до 3000 доларів. Різного роду дотації і субсидії держави забезпечують значну частину доходів сільськогосподарських товаровиробників: у США — 30%; Канаді — 45%; Швеції — 59%; Японії — 66%; Фінляндії — 71%; Норвегії — 77% [61, с. 181].

На підтримку сільського господарства у Франції за умов світової фінансово-економічної кризи виділено 1 млрд. євро у вигляді банківських кредитів при кредитній ставці 1,5% річних, а для молодих фермерів — 1% річних, ще 650 млн. євро — у вигляді державної допомоги [195, с. 48]. Політика Франції у сфері продовольчої безпеки здійснюється на основі Стратегії внутрішньої

продовольчої безпеки. Згідно з цією Стратегією відповідальність за забезпечення продовольчої безпеки покладається на Міністерство сільського господарства, продовольства, рибальства, сільського та регіонального планування, напрямами діяльності якого є продовольство, державна підтримка вітчизняних виробників продукції та захист їх інтересів, рибальство та аквакультура, ветеринарія, захист рослин. Існують також агентства розвитку та науково-дослідні центри, що займаються забезпеченням наукових досліджень проблемних питань цієї галузі [61, с.182].

Не менш вагомою є державна підтримка сільського господарства у Німеччині, де надання коштів фермерам із державного бюджету складає більше 5 млрд. євро. Своєрідна господарська практика цієї країни та правове регулювання продовольчої безпеки, що закріплює системність заходів щодо забезпечення продовольчої безпеки, з чіткою регламентацією розподілу функцій по її гарантуванню, дозволили ефективно поєднати адміністративні та економічні важелі впливу на формування якісних показників сільськогосподарської продукції [194, с. 58]. В Німеччині прийнято Стратегію продовольчої безпеки, згідно з якою уповноважені органи влади у сфері продовольчої безпеки поділяються на наступні рівні: загальноєвропейський (Європейська комісія, Європейське агентство з продовольчої безпеки, Продовольчий та ветеринарний офіс ЄС); федеральний (Федеральне міністерство продовольства, сільського господарства та захисту прав споживачів, Німецький федеральний інститут оцінки ризиків, Німецьке федеральне управління споживчого захисту і безпеки харчових продуктів); місцевий (Федеральні дослідні інститути, Міністерства земель федерації, Уряди земель федерації). Стратегія продовольчої безпеки Німеччини поєднала у собі весь комплекс як загальнотеоретичних підходів до розуміння продовольчої безпеки, так і економічних й юридичних засобів її досягнення, що сприяє забезпеченню безпеки та якості продуктів харчування, гарантуванні прав споживачів та дотриманню процедур врегулювання конфліктних ситуацій зі споживачами [61, с. 183].

Нідерланди. Основою нідерландської системи забезпечення якості «Інтегрований контроль ланцюга» щодо технологічного ланцюга для виробництва свинини від підприємства розведення молодняку до роздрібної торгівлі, є контроль, вистежування, а також незалежна система санкцій. Найважливішими вимогами, зокрема, є: співпраця виключно з визнаними відгодівельниками, постачальниками кормів і ветеринарами; повна документацій дій ветеринаром у вахтовому журналі; лікарські засоби тільки з «Позитивного списку ветеринарних препаратів для свиноферм»; архівування накладних від постачальників кормів і транспортної документації при ввезенні й вивезенні свиней; маркування всіх тварин; задокументована система власного контролю [194, с. 56–57].

Бельгія. Реалізацію державної аграрної політики Бельгії забезпечує Міністерство сільського господарства і наукової політики, а безпосередньо Федеральне агентство з безпеки харчових продуктів займається перевіркою та випробуванням продукції на різних етапах харчового ланцюга згідно з відповідними програмами. Однією з таких програм є Програма забезпечення якості виробництва свинини, у якій наголошується на відстежуванні і перешкоджанні появі залишкових речовин ветеринарних препаратів у м'ясі. Органи державної влади Бельгії у питаннях продовольчої безпеки головну увагу приділяють забезпеченню якості харчових продуктів та мінімізації ризиків для здоров'я споживачів, що забезпечується шляхом гарантування стандартизації та максимального контролю [61, с. 186].

США. У США були прийняті спеціальні Закони «Про продовольчу безпеку США» (1985 р.), «Про поліпшення продовольчої безпеки» (1986 р.), що створили нормативне підґрунтя в сфері державного регулювання продовольчої безпеки. Дія норм Федерального закону США «Про продовольчу безпеку» спрямована на розвиток виробництва зерна, молочних продуктів, рису, сої, бобів, цукру. Державне регулювання продовольчої безпеки в США здійснюється на засадах забезпечення населення якісними продуктами харчування, опанування

міжнародних продовольчих ринків, розвитку сільськогосподарського виробництва [196, с.54–55].

Отже, переважна більшість розвинутих країн у питаннях підтримки національного виробника використовують протекціоністські інструменти, у вигляді державних субсидій, дотацій, субвенцій і т.д.

Таким чином, економічні інструменти забезпечення продовольчої безпеки на міжнародному рівні, передбачають:

- надання підтримки сільгосптоваровиробникам, за допомогою виділення кредитів на пільговій основі, посилення заходів, спрямованих на скорочення виплат відсотків за кредит, довгострокові та низьковідсоткові кредити, агролізинг та ін.;

- запровадження податкових пільг, регулювання цін на основні продукти харчування, ухвалення цільових державних програм розвитку агропродовольчих ринків;

- посилення державного протекціонізму, що стосується інфраструктури фермерських господарств, розширення наукових досліджень щодо підвищення конкурентоспроможності галузей рослинництва та тваринництва регіону.

Правове регулювання системи міжнародної продовольчої безпеки включає перелік базових загальносвітових стандартів, що регулюють безпеку та якість товарів, вироблених Міжнародною організацією по стандартизації (ISO) та адаптованих до діяльності підприємств харчової та переробної промисловості, що реалізуються установами громадського харчування та торговельною мережею.

Головна роль ISO - сприяти розвитку стандартизації та суміжних видів діяльності, щоб забезпечувати спрощений оборот товарів і послуг на міжнародному рівні і підтримувати взаємовигідне співробітництво в різних галузях економіки.

До функцій ISO відноситься:

- здійснення керівництва тисячами документів шляхом складання, перегляду, голосування та публікації;

- об'єднання кваліфікованих експертів з різних галузей економіки для розробки міжнародних стандартів;
- сприяння економічному зростанню країн, що розвиваються, сприяючи відкриттю доступу до світових ринків і досягненню сталого розвитку;
- підвищення рівня інформованості країн-членів і сприяння обізнаності громадськості з питань стандартизації;
- розроблення стандартів при взаємодії з Міжнародною електротехнічною комісією (IEC), Міжнародним союзом електрозв'язку (ITU), Міжнародною організацією законодавчої метрології (OIML), Міжнародною морською організацією (IMO), Організацією економічного співробітництва та розвитку (OECD), Всесвітньою організацією спілок споживачів (CI), Комісією Кодекс Аліментаріус та іншими;
- просування навчання у сфері стандартизації, вносячи вклад в спільну програму підготовки магістрів, допомагаючи своїм членам створювати аналогічні програми і підтримувати базу даних матеріалів, пов'язаних зі стандартами на всіх етапах освітнього процесу;
- допомога організаціям-членам в підвищенні професіоналізму їх працівників і виконання ролі ресурсу для досліджень, пов'язаних зі стандартами.

За час своєї роботи ISO розробила низку міжнародних стандартів, що використовуються державами-членами СОТ як основа для технічних регламентів. Наприклад, сільськогосподарські товаровиробники використовують міжнародні стандарти, що умовно можна об'єднати в такі групи: 1) зернові, бобові культури і продукти їх переробки; 2) фрукти, овочі; 3) молоко і молочні продукти; 4) м'ясо, м'ясні продукти та інші продукти тваринництва; 5) чай, кава, какао; 6) безалкогольні напої, алкогольні напої; 7) цукор, продукти з цукру; 8) харчові масла і жири, насіння олійних культур; 9) пестициди та інші агрохімікати; 10) харчова мікробіологія. Кожна із цих груп вміщує багато окремих стандартів. Так, для виробників м'яса, м'ясних продуктів та інших продуктів тваринництва є стандарти ISO 936:1998 (визначення вмісту золи), ISO 937:1978 (визначення вмісту азоту), ISO 1442:1997 (визначення вмісту

вологи), ISO 1443:1973, ISO 1444:1996 (визначення вмісту жирів), ISO 1841-1:1996, ISO 1841-2:1996 (визначення вмісту хлориду), ISO 2294:1974, ISO 13730:1996 (визначення вмісту фосфору), ISO 2917:1999 (визначення pH), ISO 2918:1975 (визначення вмісту нітритів), ISO 3091:1975 (визначення вмісту нітратів), ISO 3496:1994 (визначення вмісту оксипроліну), ISO 4134:1999 (визначення вмісту L (+) – глютамінової кислоти), ISO 5553:1980 (визначення поліфосфатів), ISO 5554:1978 (визначення вмісту крохмалю), ISO 13493:1998 (визначення вмісту хлорамфеніколу), ISO 13496:2000 (визначення барвників), ISO 13965:1998 (визначення вмісту крохмалю і глюкози) [197].

Однак, до основних міжнародних стандартів належать:

1) ISO 15161:2001 «Посібник із застосування ISO 9001:2000 у харчовій промисловості». Демонструє модель вибудовування оптимальної системи, заснованої на принципах ISO 9001:2000 та HACCP, що дозволяє враховувати запити споживачів у структуруванні менеджменту.

2) На окрему характеристику заслуговують технічні умови ISO/TS22002-1:2009 «Програми обов'язкових попередніх заходів щодо забезпечення безпеки харчових продуктів. Частина 1. Виробництво харчових продуктів», які наказують вимоги розробки та реалізації обов'язкових заходів, націлених на недопущення появи ризиків, пов'язаних з порушенням безпеки продуктів харчування (забруднення, у тому числі перехресного, хімічного та біологічного походження). Цей регламент можуть застосовувати всі виробники продуктів харчування незалежно від їх розміру чи складності. Зауважимо також, що ISO/TS22002-1:2009 – перший документ із серії аналогічних, підготовлених для реалізації програм обов'язкових заходів (PRP) для харчової промисловості. Очевидно, надалі буде потрібно розробка PRP для інших етапів харчового ланцюжка, а ISO/TS22002-1:2009 є свого роду пілотним проектом покриття майбутніх потреб світової харчової промисловості.

3) ISO 22000:2018 «Системи менеджменту в галузі безпеки харчової продукції». Основним завданням зазначеного стандарту є трансформація управління безпекою харчових продуктів у процес, що безперервно

покращується. В основі цього стандарту міститься підхід, що застосовується до безпеки харчових продуктів, який допомагає виявляти, запобігати та зменшувати небезпеку протягом усього процесу виготовлення та споживання.

Варто підкреслити, що ISO 22000:2018 вносить ясність тисячам компаній по всьому світу, які вже використовують стандарт. Останні зміни до стандарту включають:

- адаптацію структури високого рівня, загальної для всіх стандартів системи управління ISO, що спрощує організаціям об'єднання з ISO 22000 та іншими системами менеджменту (такими як ISO 9001 або ISO 14001) у необхідні терміни;

- новий підхід до ризику, як до життєво важливої концепції у харчовій промисловості, що відрізняє ризик на операційному рівні від бізнес-рівня системи управління;

- тісний взаємозв'язок із Кодексом Аліментаріус, продовольчою групою Організації Об'єднаних Націй, який розробляє керівні принципи безпеки харчових продуктів для урядів [198].

Наведені основні міжнародні стандарти — лише незначна частина нормативних документів, що регламентують продовольчу безпеку. Так, Комісією «Кодекс Аліментаріус» наразі розроблено 297 стандартів на харчові продукти - фрукти, овочі, зернові культури, м'ясо, молоко, жири та ін.

Характерною особливістю формування стандартів продовольчої безпеки є активна участь у цьому процесі національних організацій. Точну кількість визначити часто неможливо. Так, лише в межах Євросоюзу через низку причин, у тому числі принципових відмінностей у державному устрої та способі розмежування владних повноважень центральних та регіональних органів публічного управління, регламентація та способи забезпечення продовольчої безпеки дуже різноманітні.

По суті склалися три основні типи регламентації:

- 1) централізований (Бельгія, Данія, Нідерланди), заснований на формуванні єдиної системи продовольчих регламентів безпеки;

2) змішаний (Іспанія, Німеччина), що поєднує використання загальнонаціональних та регіональних регламентів;

3) децентралізований (Великобританія, Ірландія), що включає регламенти, затверджені на місцевому рівні [199].

Важливо відзначити, що незалежно від приналежності до того чи іншого типу національні регламенти запроваджуються іншими учасниками міжнародних організацій та набувають міжнародно-правового значення. Так, IFS (International Food Standard), спочатку розроблений Товариством німецької роздрібної торгівлі (Hauptverband des Deutschen Einzelhandels) та Федерацією підприємств торгівлі та розподілу Франції (Federation des entreprises du Commerce et de la Distribution), зараз активно застосовується у комерційних мережах ЄС, що становлять не менше 65% усієї світової торгівлі. Зміст цього стандарту визначається бажанням допомогти виробничим та торговим підприємствам у виробництві та постачанні безпечних продуктів шляхом створення єдиної системи взаємного оцінювання виробників та постачальників продовольства

У свою чергу Global Standard Food (Єдиний стандарт харчової продукції), що пред'являє до виробників та продавців вимоги щодо всіх аспектів безпеки харчової продукції, був розроблений британським консорціумом підприємств роздрібної торгівлі BRC (British Retail Consortium) в 1998 році. На теперішній час, він є обов'язковим для всіх виробників, що поставляють свою продукцію в торгові мережі, що входять до BRC.

Україна також виступає в ролі активного учасника міжнародних організацій, які опікуються проблемами забезпечення продовольчої безпеки. Однією з таких організацій є Світова організація торгівлі.

Слід зазначити, що членство України в СОТ стало суттєвим стимулом реформування національного торговельного режиму, дозволило розширити ринки експорту сільськогосподарської продукції. З іншого боку, лібералізація імпорتنих тарифів істотно позначилася на збільшенні імпорту в Україну окремих груп сільськогосподарських товарів [200, с. 103].

В рамках СОТ до основних багатосторонніх документів, що регулюють питання з розвитку міжнародних торговельно-економічних відносини в аграрному секторі, можна віднести: Угоду про сільське господарство (АА – Agreement on Agriculture), Угоду про пов'язані з торгівлею інвестиції ні заходи (ТРІМС – Agreement on Trade-Related Investment Measures), Угода про Субсидії та компенсації ні заходи (АССМ – Agreement on Subsidies and Countervailing Measures), Угода про технічні бар'єри в торгівлі (ТВТА – The Technical Barriers to Trade Agreement), Угода про процедури ліцензування імпорту (АІЛР – The Agreement on Import Licensing Procedures). Також слід зазначити, що в Україні підписані Торговельні угоди СОТ з обмеженим колом учасників – це Міжнародна угода про торгівлю молочними продуктами та Міжнародна угода про торгівлю яловичиною [201].

Слід зазначити, що угода ТРІМС, яка була підписана в рамках Генеральної угоди з тарифів і торгівлі (ГАТТ) за результатами Уругвайського раунду переговорів, забороняє державам-членам встановлювати обмежувальні заходи, що негативно впливають на іноземні інвестиції виробничого сектору. Що стосується угоди АССМ, то там прописуються обмеження для країн-членів СОТ «застосовувати певні види заходів для залучення інвестицій або впливати на діяльність іноземних інвесторів». До найбільш відомих міжнародних організацій при ООН, що займаються питаннями розвитку міжнародних торговельно-економічних відносин, відносять FAO (Продовольча і сільськогосподарська організація ООН), UNCTAD (Конференція ООН з торгівлі та розвитку), UNIDO Організація Об'єднаних Націй з промислового розвитку [200, с. 104].

В Україні впровадження міжнародних стандартів в рамках забезпечення продовольчої безпеки регламентовано Законом України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів». Зокрема, відповідно до статті 16 цього закону визначено вимоги щодо окремих показників якості харчових продуктів, які здійснюються з урахуванням:

- 1) міжнародних стандартів, інструкцій чи рекомендацій щодо окремих показників якості харчових продуктів;

2) вимог законодавства Європейського Союзу щодо окремих показників якості харчових продуктів у разі відсутності міжнародних стандартів, інструкцій чи рекомендацій [155].

У разі відсутності в нормативно-правових актах України вимог щодо безпечності харчових продуктів, які планується виробляти, застосовувати параметри безпечності, що визначені в документах відповідних міжнародних організацій, у разі відсутності таких параметрів у документах відповідних міжнародних організацій - застосовувати параметри безпечності, що встановлені законодавством Європейського Союзу (пункт 13 частини 1 статті 19 цього ж закону).

Дотримання міжнародних стандартів щодо забезпечення безпечності та якості продовольства виступає важливою умовою функціонування підприємств, задіяних у виробленні харчової продукції.

Наприклад, основою нідерландської системи забезпечення якості «Інтегрований контроль ланцюга» (Integrierte Kettenuberwachung – ІКВ) щодо технологічного ланцюга для виробництва свинини від підприємства розведення молодняку до роздрібно́ї торгівлі, також є суворий контроль, відстеження, а також незалежна система санкцій. Найважливішими вимогами ІКВ, зокрема, є: (а) співпраця виключно з відгодівельниками, визнаними ІКВ, визнаними GMP (якісною виробничою практикою) постачальниками кормів і визнаними GVP (якісною ветеринарною практикою) ветеринарами; (б) повна документація дій ветеринаром у вахтовому журналі; (в) лікарські засоби тільки з «Позитивного списку ветеринарних препаратів для свиноферм ІКВ»; (г) архівування накладних від постачальників кормів і транспортної документації при ввезенні й вивезенні свиней; (д) маркування всіх тварин; (е) задокументована система власного контролю [194, с. 56-57].

Розглядаючи міжнародний досвід державно-правового регулювання якості та безпеки сільськогосподарської продукції, яку в більшості своїй можна віднести до харчової продукції або сировини для її виготовлення, необхідно відмітити, що однією з головних вимог ефективного аграрного виробництва є

також забезпечення належної якості ґрунтів земель сільськогосподарського призначення як основи для забезпечення належного рівня якості цієї продукції або сировини для її виготовлення. Тобто, за обґрунтованим висновком В.Ю. Уркевича, треба використовувати всі економіко-правові механізми розподілу земельної власності, форми взаємодії власника земельної ділянки та орендаря для максимально тривалого користування землею одним господарем. Це призведе до зацікавленості як власників так і орендарів земельних ділянок щодо належного виконання своїх обов'язків, в тому числі і збереженні якості ґрунтів, з метою здійснення ефективного сільськогосподарського виробництва. [61, с. 187].

Підбиваючи підсумки цього дослідження, вважаємо за доцільне виокремити наступні тенденції здійснення публічного управління у сфері забезпечення продовольчої безпеки.

1. На загальнодержавному рівні має місце тісна співпраця вищих органів державної влади та міжнародних організацій у сфері забезпечення продовольчої безпеки, шляхом укладання багатосторонніх угод, що регулюють правові та економічні напрями розвитку міжнародних торговельно-економічних відносини в аграрному секторі. До числа таких угод можна віднести: Угоду про сільське господарство, Угоду про пов'язані з торгівлею інвестиційні заходи, Угода про Субсидії та компенсаційні заходи, Угода про технічні бар'єри в торгівлі, Угода про процедури ліцензування імпорту.

2. У секторі виробництва та реалізації продовольчої продукції спостерігається висока ступінь стандартизації й сертифікації усіх процесів, починаючи від виготовлення/вироблення продуктів харчування, й закінчуючи їх постачанням кінцевому споживачеві. На сьогодні, центральне місце серед міжнародних стандартів у сфері забезпечення безпеки продовольства належить ISO 22000:2018 «Системи менеджменту в галузі безпеки харчової продукції», завданням якого є встановлення критеріїв якості продовольства, спрямованих на реалізацію механізму виявлення, запобігання та зменшення рівня небезпеки, в процесі виготовлення та споживання харчових продуктів.

На теперішній час, склалися три основні типи регламентів:

- 1) централізований (Бельгія, Данія, Нідерланди), заснований на формуванні єдиної системи продовольчих регламентів безпеки;
- 2) змішаний (Іспанія, Німеччина), що поєднує використання загальнонаціональних та регіональних регламентів;
- 3) децентралізований (Великобританія, Ірландія), що включає регламенти, затверджені на місцевому рівні.

3. Високий стан продовольчої безпеки забезпечується дієвою державною підтримкою виробників сільгосппродукції, шляхом надання субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів і т.д.

Стосовно стану забезпечення продовольчої безпеки в Україні та можливості використання позитивного досвіду зарубіжних країн у цій сфері, варто зазначити наступне.

У 1997 році в Україні прийнято Закон «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», який по праву посів місце фундаментального законодавчого акту у сфері забезпечення продовольчої безпеки. Стаття 32 коментованого законодавчого акту визначає вимоги до якості харчових продуктів, а саме: харчові продукти, які знаходяться в обігу на території України, повинні відповідати вимогам законодавства про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів. У випадку надходження доказів щодо шкідливості харчового продукту, незважаючи на його відповідність законодавству про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів, виробництво та обіг такого харчового продукту має бути зупинено та заборонено.

При цьому, частина друга коментованої статті визначає в якості не обов'язкової наявності сертифікації харчових продуктів, за винятком процедури видачі міжнародного сертифіката, передбаченого цим Законом. У той же час, досвід нормативно-правового забезпечення якості харчових продуктів в переважній більшості економічно розвинутих зарубіжних країн, дозволяє констатувати, що в секторі виробництва та реалізації продовольчої продукції

спостерігається висока ступінь стандартизації й сертифікації усіх процесів, починаючи від виготовлення/вироблення продуктів харчування, й закінчуючи їх постачанням кінцевому споживачеві.

Зазначений факт обумовлює потребу у принциповому ставленні законодавця до правового забезпечення механізмів, пов'язаних із виробленням та реалізацією харчової продукції.

Наступним кроком, спрямованим на адаптацію національного законодавства у сфері забезпечення продовольчої безпеки до норм міжнародного права, стало прийняття Верховною Радою України Закону України «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції», стаття 24 якого визначає основоположні принципи участі України у міжнародному співробітництві у сфері вилучення з обігу неякісної та небезпечної продукції і подальшого поводження з нею.

Зокрема, відповідно до коментованої правової норми, Україна бере участь у міжнародному співробітництві у сфері вилучення з обігу неякісної та небезпечної продукції і подальшого поводження з нею відповідно до норм міжнародного права. Якщо міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені цим Законом, то застосовуються правила міжнародного договору.

З метою реалізації положень коментованого законодавчого акту, Мінагрополітики та продовольства затверджено наказ від 25.10.2022 № 826 «Про затвердження Порядку вилучення з обігу, утилізації або знищення ветеринарних лікарських засобів, що не відповідають вимогам законодавства про ветеринарну медицину та благополуччя тварин або термін придатності яких закінчився», яким визначено вимоги до поводження з ветеринарними лікарськими засобами, що не підлягають подальшому використанню, з метою недопущення їх подальшого обігу і попередження негативного впливу на здоров'я тварин та навколишнє природне середовище [202].

24 червня 2004 року прийнято Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України», який також посів ключове місце серед законодавчих актів, положення яких визначають зміст співпраці з міжнародними інституціями у галузі забезпечення продовольчої безпеки. Коментованим законодавчим актом виконано вимогу міжнародного законодавства щодо обов'язкового визначення поняття продовольчої безпеки на законодавчому рівні, як захищеності життєвих інтересів людини, яка виражається у гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності.

Разом з тим, у вказаному визначенні законодавець обмежився виключно позначенням фізичної та економічної доступності людини до продовольства. Натомість, а ні в цьому, а ні в інших законодавчих актах у галузі забезпечення продовольчої безпеки, не закріплено основні принципи та інституціональні вектори її забезпечення.

Крім того, у спеціальній літературі відзначено, що у вітчизняному законодавстві відсутні дієві правові важелі щодо забезпечення реального виконання законодавства про якість і безпечність сільськогосподарської продукції, а також ефективний механізм притягнення до відповідальності виробників за виробництво неякісної та небезпечної продукції. З цією метою у Кодексі про адміністративні правопорушення та Кримінальному кодексі України доцільно посилити відповідальність за випуск і реалізацію небезпечних продуктів, що сприятиме дієвому контролю за безпечністю сільськогосподарської сировини, у тому числі й відповідно до регламентів СОТ [203, с. 89-90].

Вважаємо, що викладені вище пропозиції щодо приведення національного законодавства до норм міжнародного права у сфері забезпечення продовольчої безпеки мають бути враховані в процесі здійснення подальшої правотворчої діяльності.

Висновки до розділу 3

1. Контроль та нагляд виступають в якості важливих засобів забезпечення законності у сфері забезпечення продовольчої безпеки. Попри те, що деякі дослідники притримуються позиції, відповідно до якої нагляд виступає в ролі складового елементу контролю, вважаємо, що контроль та нагляд є самостійними засобами забезпечення законності, з властивими їм специфічними методами впливу на суспільні відносини.

Фахівцями в галузі теорії публічного управління розроблено два підходи до розуміння сутності контролю: як функції державного управління та як діяльності органів державної влади. Нами представляється, що обидва підходи до розуміння контролю, як функції публічного управління та засобу забезпечення законності в публічному адмініструванні, на протирічать одне одному, оскільки репрезентують сукупність поглядів на досліджуване явище.

Контроль у сфері забезпечення продовольчої безпеки передбачає, на відміну від нагляду, безпосереднє втручання суб'єкта контролю у діяльність господарюючих суб'єктів. Іншою принциповою ознакою контролю є наявність стану підпорядкованості між суб'єктом та об'єктом контрольної діяльності. Отже, на відміну від контролю, який передбачає можливість втручання контролюючого суб'єкта в управлінську діяльність підконтрольного об'єкта, нагляд передбачає спостереження за останнім, з метою виявлення порушень законності у сфері забезпечення безпеки продовольства.

Сукупність суб'єктів забезпечення продовольчої безпеки характеризується поліваріативністю, відсутністю централізованого організаційного підпорядкування та уніфікованого правового регулювання. До того ж, наразі не сформовано законодавче визначення поняття суб'єктів контролю та нагляду за діяльністю сільськогосподарських підприємств, а рівно й відсутні будь-які законотворчі ініціативи, спрямовані на розроблення та прийняття єдиного законодавчого акту, положення якого мають включати мету, завдання, принципи

та чітко окреслені повноваження контрольно-наглядових органів у сфері забезпечення продовольчої безпеки.

Аналіз контрольно-наглядових повноважень суб'єктів у сфері забезпечення продовольчої безпеки, дозволив сформулювати критерії їх класифікації, до числа яких віднесено: обсяг компетенції; організаційно-правовий статус; об'єкти контрольно-наглядової діяльності; види контролю; способи забезпечення законності в діяльність господарюючих суб'єктів.

2. Стосовно стану забезпечення продовольчої безпеки в Україні та можливості використання позитивного досвіду зарубіжних країн у цій сфері, варто зазначити наступне.

У 1997 році в Україні прийнято Закон «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», який по праву посів місце фундаментального законодавчого акту у сфері забезпечення продовольчої безпеки. Стаття 32 коментованого законодавчого акту визначає вимоги до якості харчових продуктів, а саме: харчові продукти, які знаходяться в обігу на території України, повинні відповідати вимогам законодавства про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів. У випадку надходження доказів щодо шкідливості харчового продукту, незважаючи на його відповідність законодавству про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів, виробництво та обіг такого харчового продукту має бути зупинено та заборонено.

При цьому, частина друга коментованої статті визначає в якості не обов'язкової наявності сертифікації харчових продуктів, за винятком процедури видачі міжнародного сертифіката, передбаченого цим Законом. У той же час, досвід нормативно-правового забезпечення якості харчових продуктів в переважній більшості економічно розвинутих зарубіжних країн, дозволяє констатувати, що в секторі виробництва та реалізації продовольчої продукції спостерігається висока ступінь стандартизації й сертифікації усіх процесів, починаючи від виготовлення/вироблення продуктів харчування, й закінчуючи їх постачанням кінцевому споживачеві.

Зазначений факт обумовлює потребу у принциповому ставленні законодавця до правового забезпечення механізмів, пов'язаних із виробленням та реалізацією харчової продукції.

Наступним кроком, спрямованим на адаптацію національного законодавства у сфері забезпечення продовольчої безпеки до норм міжнародного права, стало прийняття Верховною Радою України Закону України «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції», стаття 24 якого визначає основоположні принципи участі України у міжнародному співробітництві у сфері вилучення з обігу неякісної та небезпечної продукції і подальшого поводження з нею.

Зокрема, відповідно до коментованої правової норми, Україна бере участь у міжнародному співробітництві у сфері вилучення з обігу неякісної та небезпечної продукції і подальшого поводження з нею відповідно до норм міжнародного права. Якщо міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені цим Законом, то застосовуються правила міжнародного договору.

З метою реалізації положень коментованого законодавчого акту, Мінагрополітики та продовольства затверджено наказ від 25.10.2022 № 826 «Про затвердження Порядку вилучення з обігу, утилізації або знищення ветеринарних лікарських засобів, що не відповідають вимогам законодавства про ветеринарну медицину та благополуччя тварин або термін придатності яких закінчився», яким визначено вимоги до поводження з ветеринарними лікарськими засобами, що не підлягають подальшому використанню, з метою недопущення їх подальшого обігу і попередження негативного впливу на здоров'я тварин та навколишнє природне середовище.

24 червня 2004 року прийнято Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України», який також посів ключове місце серед законодавчих актів, положення яких визначають зміст співпраці з міжнародними інституціями у галузі забезпечення продовольчої безпеки. Коментованим

законодавчим актом виконано вимогу міжнародного законодавства щодо обов'язкового визначення поняття продовольчої безпеки на законодавчому рівні, як захищеності життєвих інтересів людини, яка виражається у гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності.

Разом з тим, у вказаному визначенні законодавець обмежився виключно позначенням фізичної та економічної доступності людини до продовольства. Натомість, а ні в цьому, а ні в інших законодавчих актах у галузі забезпечення продовольчої безпеки, не закріплено основні принципи та інституціональні вектори її забезпечення.

Крім того, у спеціальній літературі відзначено, що у вітчизняному законодавстві відсутні дієві правові важелі щодо забезпечення реального виконання законодавства про якість і безпечність сільськогосподарської продукції, а також ефективний механізм притягнення до відповідальності виробників за виробництво неякісної та небезпечної продукції. З цією метою у Кодексі про адміністративні правопорушення та Кримінальному кодексі України доцільно посилити відповідальність за випуск і реалізацію небезпечних продуктів, що сприятиме дієвому контролю за безпечністю сільськогосподарської сировини, у тому числі й відповідно до регламентів СОТ.

Вважаємо, що викладені вище пропозиції щодо приведення національного законодавства до норм міжнародного права у сфері забезпечення продовольчої безпеки мають бути враховані в процесі здійснення подальшої правотворчої діяльності.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове розв'язання наукового завдання щодо вдосконалення адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки України. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків. Основні з них такі:

1. Визначено поняття продовольчої безпеки як урегульованої нормами адміністративного права діяльності суб'єктів адміністративно-правових продовольчих відносин, яка включає сукупність організаційно-правових, соціально-політичних, економічних, науково-технічних, інформаційних та інших заходів, спрямованих на усунення реальних та потенційних загроз життєво важливим інтересам людини, суспільства та держави у сфері реалізації національної продовольчої політики, з метою забезпечення фізичної та економічної доступності населення до продуктів харчування, що є безпечними для життя та здоров'я, запобігання та подолання надзвичайних продовольчих ситуацій тощо.

Виокремлено характерні ознаки адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, а саме: а) імперативний характер правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки; б) наявність системи органів виконавчої влади, наділених контрольно-наглядовими та юрисдикційними повноваженнями у сфері забезпечення продовольчої безпеки; в) механізм забезпечення продовольчої безпеки врегульований адміністративно-правовими нормами; г) реалізація адміністративно-правового механізму передбачає застосування сукупності адміністративно-правових засобів; д) міжгалузевий характер адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки; е) забезпечення продовольчої безпеки є необхідною умовою реалізації конституційного права громадян на достатній рівень соціального забезпечення.

2. З'ясовано роль продовольчої безпеки в механізмі забезпечення

національної безпеки України, яка обумовлена необхідністю протидії реальним та потенційним загрозам продовольчій безпеці України, класифікованим за: а) періодом дії – разові, періодичні, постійні; б) державним рівнем – внутрішньодержавні, зовнішньодержавні; в) ймовірністю виникнення – реальні, потенційні; г) сферами виникнення – загрози нормальному функціонуванню системи органів забезпечення продовольчої безпеки; загрози безпеці якості харчових продуктів; загрози санітарному та епідемічному благополуччю населення; д) інструментами правового регулювання – правові, неправові.

Місце продовольчої безпеки в системі національної безпеки України обумовлено її організаційно-правовим положенням, яке зумовлено функціонуванням системи центральних органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції, діяльність яких урегульована нормами адміністративного права та спрямована на створення правових та організаційних умов для безпечного функціонування агропромислового комплексу України, метою діяльності якого є виробництво й переробка сільськогосподарської продукції, своєчасне забезпечення споживачів якісними продуктами харчування.

3. Розкрито сучасні методологічні підходи, вироблені наукою адміністративного права, щодо покращення ефективності правового регулювання продовольчої безпеки, в основі яких лежить сукупність правових інститутів, таких як: а) інститут принципів забезпечення продовольчої безпеки; б) інститут організаційно-правового забезпечення продовольчої безпеки; в) інститут контролю за забезпеченням продовольчої безпеки; г) інститут адміністративно-правового захисту продовольчої безпеки.

Доведено, що важливою передумовою покращення законодавчого врегулювання адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки має стати розроблення проекту Адміністративно-правової доктрини продовольчої безпеки на період до 2030 року, як цілісної й гармонійної системи адміністративно-правових принципів, спрямованих на створення концептуальної основи для вироблення та ефективної реалізації державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України.

4. Сформульовано поняття механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, який являє собою сукупність адміністративно-правових та організаційних засобів, що спрямовані на забезпечення цілеспрямованого управлінського впливу на суб'єктів продовольчої безпеки, з метою здійснення адміністративно-правового регулювання вказаної сфери суспільних відносин специфічними адміністративно-правовими засобами.

Виокремлено структурні елементи механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, до числа яких відносяться: адміністративно-правові норми; адміністративно-правові відносини; акти застосування права (індивідуальні акти управління).

Визначено критерії ідентифікації структурних елементів механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, до числа яких віднесено: а) реалізація в юридичній формі (виключно за допомогою норм права); б) наявність сукупності адміністративно-правових засобів, спрямованих на здійснення безпосереднього регулюючого впливу на суспільні відносини; в) здатність одночасно врегульовувати як матеріальні, так і процесуальні правовідносини у сфері забезпечення продовольчої безпеки.

5. Виокремлено критерії ефективності законодавчого забезпечення продовольчої безпеки, зокрема: а) створення системи національного та регіонального моніторингу продовольчої безпеки задля виявлення та раннього попередження загроз продовольчій безпеці; дієвість правових інструментів регулювати адміністративні правовідносини у сфері забезпечення безпеки продовольства як у звичайному, так і в умовах спеціальних правових режимів; б) створення організаційних та правових умов для усунення продовольчої залежності від імпорту найважливіших видів продукції; в) наявність чіткого алгоритму дій на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні щодо безперебійного забезпечення населення харчовими продуктами в умовах запровадження спеціальних правових режимів; г) впровадження органами публічного управління спеціальних адміністративних регуляторних заходів

щодо розвитку сільськогосподарського виробництва на основі принципів доцільності, виваженості та протекціонізму.

6. Охарактеризовано адміністративні правовідносини у сфері забезпечення продовольчої безпеки, специфічною рисою яких є наявність суб'єктів загальної та спеціальної компетенції. Характеристика повноважень суб'єктів загальної компетенції дозволяє підкреслити пріоритетне значення Кабінету Міністрів України, який приймає участь у адміністративних правовідносинах щодо забезпечення продовольчої безпеки, шляхом реалізації власних повноважень, з урахуванням особливостей щодо: а) наділення органів публічного адміністрування специфічним адміністративно-правовим статусом в галузі забезпечення безпеки продовольства; б) здійснення публічного управління у спеціально визначеній сфері адміністрування – агропромисловому комплексі України, метою функціонування якого є виробництво, обіг та захист сільськогосподарської продукції; в) підзаконного характеру діяльності органів публічного адміністрування у сфері забезпечення продовольчої безпеки.

Встановлено, що до числа спеціальних суб'єктів адміністративних правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки відноситься: Міністерство аграрної політики та продовольства України; Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру; Державне агентство лісових ресурсів України; Державне агентство рибного господарства України тощо.

Систематизовано сфери адміністративно-правового впливу Мінагрополітики, як провідного спеціального суб'єкта забезпечення продовольчої безпеки, до числа яких віднесено: а) безпека та якість харчових продуктів; б) виробництво та реалізація сільськогосподарської продукції; в) машинобудування для агропромислового комплексу; г) фермерська діяльність та сільськогосподарська кооперація; д) безпечність стану земельних ділянок та умов вирощування рослинної продукції; е) функціонування рибного господарства та рибної промисловості.

7. Окреслено актуальні проблеми недостатньої ефективності контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення продовольчої безпеки, до числа яких віднесено: 1) дублювання контрольно-наглядових повноважень суб'єктів забезпечення продовольчої безпеки, зумовлене невизначеністю їх адміністративно-правового статусу; 2) низька ефективність рівня взаємодії суб'єктів контрольно-наглядової діяльності, що спричиняє недостатню координацію міжгалузевого та міжрегіонального рівня; 3) інститут громадського контролю за діяльністю підприємств агропромислового комплексу й дотепер залишається недостатньо розвиненим, несистематизованим та неврегульованим на законодавчому рівні; 4) система моніторингу й охорони земель сільськогосподарського призначення перебуває у паралізованому стані, зумовленому війною росії проти України.

З метою вирішення окреслених проблем, запропоновано:

1) Розроблення та прийняття рамкового Закону України «Про основоположні принципи контролю та нагляду у сфері безпеки продовольства», мета якого полягатиме у систематизації та узгодженні положень нормативно-правових актів у сфері забезпечення продовольчої безпеки, визначенні цілей, завдань, функцій, принципів та компетенції суб'єктів контрольно-наглядової діяльності в окресленому напрямку реалізації державної політики.

2) Утворення незалежного координаційного органу, підконтрольного та підзвітнього Верховній Раді України, наділеного координаційними повноваженнями щодо організації діяльності контрольно-наглядових органів у сфері забезпечення продовольчої безпеки та забезпечення гармонізації національного законодавства із міжнародним та національним законодавством країн Європейського Союзу.

8. Проаналізовано позитивний зарубіжний досвід у сфері правового забезпечення продовольчої безпеки, зокрема: в частині наявної тісної співпраці вищих органів державної влади та міжнародних інституцій, шляхом укладання багатосторонніх угод, що регулюють внутрішньо-національні торговельно-економічні відносини в аграрному секторі, до числа яких віднесено: Угоду про

сільське господарство, Угоду про пов'язані з торгівлею інвестиційні заходи, Угода про Субсидії та компенсаційні заходи, Угода про технічні бар'єри в торгівлі, Угода про процедури ліцензування імпорту; високого ступеня стандартизації й сертифікації, завданням яких є встановлення критеріїв якості продовольства, спрямованих на реалізацію механізму виявлення, запобігання та зменшення рівня небезпеки, під час виготовлення та споживання харчових продуктів; наявності широкої державної підтримки виробників сільгосппродукції, шляхом надання субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів і т.д.

Надано пропозиції щодо запровадження позитивного зарубіжного досвіду забезпечення продовольчої безпеки у національне законодавство, шляхом: а) доповнення частини 1 статті 1 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», визначенням поняття «публічне адміністрування у сфері забезпечення безпечності та якості харчових продуктів, як врегульованої нормами адміністративного права діяльності органів публічного адміністрування, наділених загальною та спеціальною компетенцією, спрямованої на нормативне визначення основних вимог до безпечності та якості харчових продуктів, а також забезпечення механізму їх дотримання»; б) обґрунтування необхідності якнайшвидшого запровадження у національне законодавство підвищених вимог до стандартизації й сертифікації продовольчої продукції в галузі її виробництва та реалізації, шляхом внесення відповідних змін до частини 2 статті 32 цього ж Закону; в) розширення переліку обов'язкової інформації про якість і безпечність харчових продуктів, який міститься в частині 1 статті 6 Закону України «Про інформацію для споживачів харчових продуктів», шляхом віднесення до такої інформації відомостей про безпечність стану земельної ділянки та умов вирощування рослинної продукції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Загроза продовольчій безпеці світу. Офіційний сайт Міністерства закордонних справ України. URL: <https://mfa.gov.ua/zagroza-prodovolchij-bezpeci-svitu>.
2. Global Food Security Index. URL: <https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/Index>.
3. Ukrainian agrarian confederation. URL: <http://agroconf.org/en/node/20660>.
4. Титова Н.І. Фермерство в Україні: основні правові засади. Питання та відповіді. Львів, 1998. 184 с.
5. Загальна декларація прав людини : Декларація ООН від 10.12.1948. Офіційний вісник України. 2008. № 93. Ст. 3103.
6. Загальна декларація про ліквідацію голоду та недоїдання 1974: Доповідь Всесвітньої продовольчої конференції, Рим, 5–16 листопада 1974 р. (E/CONF.65/20). URL: <http://www.un.org/russian/documen/declarat/hunger.htm>.
7. FAO 1996. Rome Declaration of World Food Security and World Food Summit Plan of Action. URL: <http://www.fao.org/wfs/final>.
8. Голод вразив 11% населення планети – ООН. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2311974-golod-vraziv-11-naselenna-planeti-on.html>.
9. The Food and Agriculture Organization (FAO). URL: <https://latifundist.com/kompanii/1044-the-food-and-agriculture-organization>.
10. 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 № 2145-IX. Офіційний вісник України. 2022. № 31. Ст. 1635.
11. Продовольча та екологічна безпека у воєнний і післявоєнний часи: правові виклики для України та світу: Міжнародна науково-практична онлайн/офлайн конференція (м. Київ, 16 вересня 2022 р.). Київ: ФОП Ямчинський О.В., 2022. 297 с.

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

13. Володимир Зеленський відкрив перший міжнародний саміт щодо реалізації ініційованої Україною програми Grain from Ukraine. URL: <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-vidkriv-pershij-mizhnarodnij-samit-shodo-79457>.

14. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : наказ Мінекономрозвитку України від 29.10.2013 № 1277. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v1277731-13>.

15. Бабич М.М. Продовольча безпека України: теорія, методологія, практика : дис. ... доктора економ. наук : 08.00.03. Миколаїв, 2019. 515 с.

16. Гойчук О.І. Продовольча безпека: монографія / О.І. Гойчук. Житомир: Полісся, 2004. 348 с.

17. Тринько Р.І. Соціально-економічна сутність та основні шляхи реалізації продовольчої безпеки в Україні. Науковий вісник ЛьвДУВС. 2006. № 1. С. 246-260.

18. Report of the World Food Conference: Rome, 15–16 November 1974. URL: https://digitallibrary.un.org/record/701143/files/E_CONF.65_20-EN.pdf.

19. Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries. World Bank. 1986. URL: <https://eric.ed.gov/?id=ED281806>.

20. Доповідь про людський розвиток 1994: ПРООН. URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf.

21. Кваша С.М. Зовнішньоекономічна діяльність АПК України: стан, стратегія і тактика розвитку / С.М. Кваша. К.: ЗАТ «НІЧЛАВА», 2000. 252 с.

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

23. Курляк М.Д. Формування системи національної продовольчої безпеки України. Монографія. Львів : Вид-во «Растр-7», 2018. 232 с.

24. Беззубов Д.О., Коренева М.М. Поняття та структура забезпечення продовольчої безпеки (науковий аспект) // АЕРО-2015. Повітряне і космічне право : матеріали Всеукраїнської конференції молодих учених і студентів. Т 2. Київ. Національний авіаційний університет, 26 листопада 2015 р. Тернопіль: Вектор, 2015. С. 199-201.

25. Курило В.І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 487 с.

26. 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.

27. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

28. Гришин В.Є. Формування системи продовольчої безпеки України : дис. канд. економ. наук : 08.00.03. Житомир, 2021. 220 с.

29. Про продовольчу безпеку України: проект Закону України від 07.09.2005 р. № 8098. Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=25349.

30. Про основи продовольчої безпеки України: проект Закону України від 08.04.2011 р., реєстр. № 8370. Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=40130.

31. Про продовольчу безпеку України: проект Закону України від 28.04.2011 р., реєстр. № 8370-1. Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=40276.

32. Про продовольчу безпеку України: проект Закону України від 24.10.2012 р. реєстр. № 11378. Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44744.

33. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24.06.2004 № 1877-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 49. Ст. 527.

34. Лушпаєв С. О. Про принципи правового регулювання продовольчої безпеки України. Часопис Київського університету права. 2012. № 1. С. 268-273.
35. Вараксіна О.В. Принципи формування продовольчої безпеки національної економіки: теоретичний аспект. Економіка та суспільство. 2020. № 22. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/issue/view/8>.
36. Продовольча безпека в Україні за шість місяців війни. Центр досліджень продовольства та землекористування. URL: https://kse.ua/wp-content/uploads/2022/11/1page_6-Months-Food-Security_ukr_mib_final.pdf.
37. Заходим М.В. Продовольча безпека та її місце у структурі економічної безпеки держави. Інноваційна економіка. 2022. № 1(90). С. 31-37.
38. Про національну безпеку: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради. 2018. № 31. Ст. 241.
39. Гончаренко О. Громадянський контроль і система національної безпеки. Національна безпека України. 2003. № 1. С. 39-46.
40. Собакарь А.О., Ковалів М.В. Адміністративно-правові засади діяльності державних органів у сфері забезпечення національної безпеки. Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія : Юридичні науки. 2016. № 845. С. 156-160.
41. Пономарьов С.П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності сектору безпеки і оборони України : дис... доктора юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2018. 513 с.
42. Ліпкан В.А. Адміністративно-правові основи забезпечення національної безпеки України : дис... доктора юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 513 с.
43. Ліпкан В.А. Національна безпека України: навч. посібник. Київ : КНБ, 2009. 576 с.
44. Лемак О.В. Забезпечення національної безпеки як функція держави. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2016. Випуск 38. Том 2. С. 64-67.

45. Мельник С.І., Курляк М.Д. Дослідження категорії «національна продовольча безпека». Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2015. № 1. С. 127-136.
46. Вараксіна О.В. Формування організаційно-економічного механізму продовольчої безпеки України : дис... канд. економ. наук : 08.00.03. Полтава, 2016. 221 с.
47. Food security. New solutions for the twenty-first century : Proc. from the symp. honoring the tenth anniversary of the world food prize / ed. by El Obeid A. E. Ames. Iowa state univ : Press, 1999. № 5. P. 23-28.
48. Гребенюк М. Інституційне забезпечення продовольчої безпеки як складник правоохоронної діяльності в законодавстві Узбекистану. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 9. С. 115- 119.
49. Обушна Н.І. Особливості категоріального апарату інституціональної теорії у площині державного управління. Менеджер. 2016. № 1(70). С. 40-48.
50. Hamilton W.H. The Institutional Approach to Economic Theory. American Economic Review. 1919. № 9. P. 309-318.
51. Великий тлумачний словник сучасної української мови : [з додатками і доповненнями] / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2005. 1728 с.
52. Гриценко В.В. Сутність і категоріальна відмінність понять “інститут” та “інституція”. Вісник Запорізького національного університету. 2014. № 3(23). С. 140-149.
53. Савка В.Є. Соціальний інститут/соціальна інституція: спроба термінологічного розмежування та визначення. Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства: зб. наук. праць. Х.: ВЦ ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2009. Вип. 15. С. 158-162.
54. Іншаков О.В. Інституція – ключ до розуміння економічних інститутів. Економічна теорія. 2011. № 1. С. 52-62.

55. Несинова С.В. Правовий інститут: генеза виникнення та перспективи розвитку. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія “Юридичні науки”. 2014. № 1. С. 49-52.

56. Хорунжий М.Й. Розробка аграрно-продовольчої доктрини України – імператив часу. Основні напрями високоефективного розвитку пореформеного агропромислового виробництва в Україні на інноваційній основі. К.: ІАЕ УААН, 2002. С. 214-220.

57. Пчелянська Г.О. Формування інфраструктури продовольчої безпеки. Економіка. фінанси. менеджмент: актуальні питання науки і практики. 2018. № 4. С. 68-80.

58. Прунцева Г.О. Аналіз проблем функціонування інституціонального механізму продовольчої безпеки. Регіональна економіка. 2021. № 1. С. 107-114.

59. Мостова А.Д. Інституційне забезпечення продовольчої безпеки держави. Проблеми економіки. 2019. № 3(41). С. 68-76.

60. Курман Т.В. Щодо принципів забезпечення продовольчої безпеки. Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права : матеріали круглого столу (24 травня 2013 року). Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», Національна академія правових наук України. 2013. С. 94-96.

61. Актуальні проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки України : монографія / О. М. Батигіна, В. М. Жушман, В. М. Корнієнко [та ін.] ; за ред.: В. Ю. Уркевича, М. В. Шульги ; Нац. ун-т “Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого”. Х. : ФОП Шевченко С. О., 2013. 326 с.

62. Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.02.2021 № 124. Офіційний вісник України. 2021. № 17. Ст. 676.

63. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров’я: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 267 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 90). Офіційний вісник України. 2015. № 38. Ст. 1141.

64. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 423. Офіційний вісник України. 2015. № 51. Ст. 1655.

65. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 667. Офіційний вісник України. 2015. № 73. Ст. 2402.

66. Мостова А.Д. Загрози продовольчій безпеці держави. Східна Європа: економіка, бізнес та управління. 2019. № 4(21). С. 100-107.

67. Мамиконян М. А. Основи продовольчої безпеки США. Аграрна наука. 1998. № 11-12. С. 23-25.

68. Міляр Л. Ф. Сучасні підходи до оцінювання рівня продовольчої безпеки. Наука й економіка: науково-теоретичний журнал Хмельницького економічного університету. 2012. Вип. 1 (25). С. 193-198.

69. Резнік О.М. Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України : дис... доктора юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2019. 509 с.

70. Про затвердження Положення про територіальні управління Бюро економічної безпеки України: наказ Бюро економічної безпеки від 21.01.2022 № 14. Офіційний вісник України. 2022. № 10. Ст. 567.

71. Курляк М.Д. Формування системи національної продовольчої безпеки України : автореф... канд. екон. наук : 21.04.01. Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2017. 23 с.

72. Шлемко В. Т., Бінько І. Ф. Економічна безпека України: сутність і напрямки забезпечення : монографія. К., 1997. 144 с.

73. Мішина І. Г. Економічна безпека в умовах ринкових трансформацій : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.01. Донецьк, 2007. 235 с.

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

75. Пушак Я.Я. Продовольча безпека та шляхи її забезпечення. Науковий вісник Ужгородського університету. 2011. Спецвипуск 33. Частина 4. С. 110-114.

76. Саблук П.Т., Калетнік Г.М., Кваша С.М., Власов В.І., Лисак М.А. Національна доктрина продовольчої безпеки України (проект). Економіка АПК. 2011. № 8. С. 3-11.

77. Бабенко А.А. Забезпечення продовольчої безпеки України в умовах реформування і регулювання аграрного сектора економіки : автореферат дис... канд. екон. наук : 08.07.02. Луганський національний аграрний університет. Луганськ, 2006. 29 с.

78. Ігнатенко І.В. Земельно-правові аспекти забезпечення продовольчої безпеки. Продовольча та екологічна безпека у воєнний і післявоєнний часи: правові виклики для України та світу: тези доповідей учасників Міжнародної науково-практичної онлайн/офлайн конференції (м. Київ, 16 вересня 2022 р.). Київ: ФОП Ямчинський О.В., 2022. 297 с.

79. Румик І.І. Продовольча безпека в умовах комплементарності національної економіки : автореф... канд. екон. наук : 08.00.03. Університет економіки та права «Крок». Київ, 2020. 39 с.

80. Мостова А.Д. Стратегія забезпечення продовольчої безпеки держави: теорія, методологія, практика : автореф... доктора екон. наук : 08.00.03. Чернігівський національний технологічний університет. Чернігів, 2020. 39 с.

81. Загуменник В.І., Мусієнко В.В., Проценко В.В. Адміністративне право України: основні категорії та поняття : навч. посібник / за заг. ред. О.Х. Юлдашева. Київ: Поліграфіст, 2010. 512 с.

82. Носік В.В. Предмет аграрно-правового регулювання в сучасних умовах : теоретичні аспекти. Аграрне право як галузь права, юридична наука і навчальна дисципліна : матер. Всеукр. круглого столу (25 травня 2012 року) : зб. наук. пр. / за заг. ред. В.М. Єрмоленка, В.І. Курила, В.І. Семчика. Київ : Вид. центр НУБіП України, 2012. С. 28-30.

83. Чебаненко М.М. Адміністративно-правові засади регулювання аграрних правовідносин в Україні. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2017. № 2. Том 2. С. 84-88.

84. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3-4. Ст. 27.

85. Берlach Н.А. Розвиток органічного напрямку у сільському господарстві України (адміністративно-правові основи) : дис... доктора юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 500 с.

86. Мельник Л.Г., Шкарупа О.В. Організаційно-економічні передумови забезпечення продовольчої безпеки на основі екологічного підходу. Економіка харчової промисловості. 2012. № 4(16). С. 104-110.

87. Івашура А.А. Сучасні тенденції розвитку зеленої економіки в умовах глобалізації та мінімалістичного руху : монографія / А. А. Івашура. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2022. 113 с.

88. Кравчук М.Ю. Державний контроль у сільському господарстві України : автореферат дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2011. 23 с.

89. Курило В.І. Адміністративна юрисдикція в АПК України: підручник для студентів вищих навчальних закладів / В.І. Курило., Піддубний О.Ю., Кравчук М.Ю. Київ: Ірідіум, 2012. 248 с.

90. Жидченко К.П. Сутність механізму адміністративно-правового регулювання реалізації військовослужбовцями права на виплату одноразової грошової допомоги. Юридичний вісник. 2016. № 3(40). С. 67-72.

91. Адміністративне право України : академічний курс : підручник : у двох томах : том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К. : Юридична думка, 2004. 584 с.

92. Цвік М.В. Загальна теорія держави і права: підруч / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Рогачова, О.В. Петришин, С.М. Олейников; М.В. Цвік (ред.). Х.: Право, 2002. 432 с.

93. Пашинський В.Й. Адміністративно-правове забезпечення оборони України: теорія і практика: дис.... доктора юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2020. 520 с.

94. Головка В.А. Адміністративно-правове забезпечення захисту соціальних та економічних прав учасників дорожнього руху в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2011. 20 с.

95. Ігонін Р.В. Поняття адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції. Адвокат. 2011. № 1 (124). С. 36-40.

96. Колесников Є.Є. Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення захисту прав споживачів. Форум права. 2011. № 2. С. 432–438.

97. Колпаков В. К. Нелегальна міграція: генезис і механізм протидії : [монографія] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. Дніпропетровськ : Наука і освіта, 2002. 254 с.

98. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) : [посібник] / І. П. Голосніченко. Ірпінь, 1998. 144 с.

99. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : монографія / Галуцько В. В. [та ін.] ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Галуцька ; Херсон. юрид. ін-т Харків. нац. ун-ту внутр. справ. Херсон : Херсонська міська друкарня, 2010. 378 с.

100. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. К.: Атіка, 2007. 624 с.

101. Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття: [навч. посіб.] / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський. К.: ГАН, 2005. 231 с.

102. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року "Про Стратегію національної безпеки України" : Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. Офіційний вісник України. 2020. № 75. Ст. 2377.

103. Кримінальний кодекс України : Кодекс України; Кодекс, Закон від 05.04.2001 № 2341-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25-26. Ст. 131.

104. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 - 212-24) : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

105. Про захист прав споживачів : Закон України від 12.05.1991 № 1023-XII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 30. Ст. 379.

106. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24.06.2004 р. № 1877-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 49. Ст. 527.

107. Приходько О.М. Державне регулювання продовольчої безпеки на національному рівні. Держава та регіони. 2009. № 3. С. 216-220.

108. Балабан С.В. Зарубіжний досвід регулювання рівня продовольчої безпеки території. Сучасні наукові погляди на економічні механізми стимулювання соціально-економічного розвитку: матеріали доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Ужгород, 16 лютого 2019 року) / За заг. ред.: М. М. Палінчак, В. П. Приходько, А. Krynski. У 2-х частинах. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2018. Ч. 1. 132 с.

109. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення : монографія / [А. П. Гетьман, М. В. Шульга, А. М. Статівка та ін.] ; за ред. А. П. Гетьмана та В. Ю. Уркевича. Х. : Право, 2012. 448 с.

110. Мостова А.Д. Стратегічне забезпечення продовольчої безпеки України. Харків : Вид-во «Точка». 2019. 311 с.

111. Адміністративне право України: [підручник] / [С.В. Ківалов, В.Б. Авер'янов, С.В. Додін та ін] ; за заг. ред. С.В. Ківалова. Х.: Одісей, 2005. 880 с.

112. Аграрне законодавство України: проблеми ефективності [Текст] / В. І. Семчик, В. М. Стретович, О. О. Погрібний та ін. ; під ред. В. І. Семчика. К. : Наук. думка, 1998. 245 с.

113. Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки: навч. та наук.-практ. посіб. / В.І. Андрейцев. К.: Знання-Прес, 2002. 332 с.

114. 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 (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України) : у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ.конф. (м. Одеса, 21 трав. 2021 р.) / за загальною редакцією С. В. Ківалова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 1. С. 547-550.

115. Деякі питання продовольчої безпеки: Постанова Кабінету Міністрів України від 05 грудня 2007 року № 1379. Офіційний вісник України. 2007. № 93. Ст. 3405.

116. Ульяновченко О.В. Залежність продовольчої безпеки країни від забезпеченості аграрної сфери ресурсами. Агросвіт. 2007. № 9. С. 4–8.

117. Про склад Ради національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 31.05.2019 № 340/2019. Офіційний вісник України. 2019. № 46. Ст. 1583.

118. Про санкції : Закон України від 14.08.2014 № 1644-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 40. Ст. 2018.

119. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 № 858-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 36. Ст. 282.

120. Про оренду землі : Закон України від 06.10.1998 № 161-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 46-47. Ст. 280.

121. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 07.07.2011 № 3613-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 8. Ст. 61.

122. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 51. Ст. 553.

123. Ризики прийняття Закону України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану для довкілля /

Офіційний сайт правозахисної організації «Екологія, право, людина». URL: <http://epl.org.ua/eco-analytics/ryzyky-pryjnyattya-zakonu-ukrayiny-shhodo-stvorenniya-umov-dlya-zabezpechennya-prodovolchoyi-bezpeky-v-umovah-voyennogo-stanu-dlya-dovkillya/>.

124. Мартин А.Г., Євсюков Т.О. Стан земельних відносин як стримуючий фактор розвитку продуктивних сил України. Матеріали міжнародної наукової конференції. Київ, 20 березня 2009 р.: У 3 х частинах / РВПС України НАН України. К.: РВПС України НАН України, 2009. Ч. 3. С. 289-292.

125. Деякі питання підготовки до проведення та проведення земельних торгів для продажу земельних ділянок та набуття прав користування ними (оренди, суперфіцію, емфітевзису): Постанова Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2021 року № 1013. Офіційний вісник України. 2021. № 79. Ст. 4998.

126. Пащенко О. М. Проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану. Південноукраїнський правничий часопис. 2022. № 1(2). С. 283-291.

127. Павлюченко Ю.М. До питання правового забезпечення функціонування аграрного сектору в умовах війни. Юридичний науковий електронний журнал. 2022. № 9. С. 263-266.

128. Про введення в дію воєнного стану в Україні: указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. Офіційний вісник України. 2022. № 46. Ст. 2497.

129. Про внесення зміни до розділу XXI «Прикінцеві та перехідні положення» Митного кодексу України щодо звільнення від оподаткування ввізним митом товарів, що використовуються для забезпечення зберігання зернових та/або олійних культур: Закон України від 27.07.2022 № 2445-IX. Офіційний вісник України. 2022. № 66. Ст. 3941.

130. Деякі питання забезпечення населення продовольчими товарами в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 р. № 328. Офіційний вісник України. 2022. № 26. Ст. 1415.

131. Деякі питання здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для задоволення нагальних потреб функціонування держави в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 березня 2022 р. № 185. Офіційний вісник України. 2022. № 25. Ст. 1267.

132. Мінагрополітики розширило перелік продовольчої продукції для здійснення публічних закупівель. URL: <https://old.loda.gov.ua/news?id=66403>.

133. Про затвердження Порядку відомчої реєстрації та зняття з обліку тракторів, самохідних шасі, самохідних сільськогосподарських, дорожньо-будівельних і меліоративних машин, сільськогосподарської техніки, інших механізмів: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 липня 2009 р. № 694. Офіційний вісник України. 2009. № 51. Ст. 1739.

134. Адміністративне право : підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2020. 392 с.

135. Пономаренко Г.О. Адміністративно-правові відносини, які виникають в управлінні забезпеченням національної безпеки Службою безпеки України. Форум права. 2007. № 3. С. 195–201.

136. Ніканорова О.В. Адміністративно-правові відносини: ознаки та класифікація. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2014. Вип. 6. Ч. 1. Т. 2. С. 206–210.

137. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М. та ін. Адміністративне право. Загальне частина : навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

138. Аюпов Р.М. Адміністративно-правові відносини за участю господарських судів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2017. 253 с.

139. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 року № 1051. Офіційний вісник України. 2017. № 4. Ст. 152.

140. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 13. Ст. 222.

141. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 1924/2006 від 20 грудня 2006 року щодо тверджень про поживну цінність та користь для здоров'я, які зазначають на харчових продуктах : Регламент Європейського Союзу від 20.12.2006 № 1924/2006 / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/984_010-06.

142. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 1169/2011 від 25 жовтня 2011 року про надання споживачам інформації про харчові продукти, про внесення змін до регламентів Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 1924/2006 та (ЄС) № 1925/2006 та про скасування Директиви Комісії 87/250/ЄЕС, Директиви Ради 90/496/ЄЕС, Директиви Комісії 1999/10/ЄС, Директиви Європейського Парламенту і Ради 2000/13/ЄС, Директиви Комісії 2002/67/ЄС, Директиви Комісії 2008/5/ЄС та Регламенту Комісії (ЄС) № 608/2004 : Регламент Європейського Союзу від 25.10.2011 № 1169/2011 / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/984_008-11.

143. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/424 від 9 березня 2016 року про канатні дороги та скасування Директиви 2000/9/ЄС : Регламент; Європейський Союз від 09.03.2016 № 2016/424 / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/984_009-16.

144. Пояснювальна записка до проекту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення державного регулювання продовольчої безпеки та розвитку тваринництва / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1581873>.

145. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин: Закон України від 18.05.2017 № 2042-VIII. Відомості Верховної Ради. 2017. № 31. Ст. 343.

146. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2017/625 від 15 березня 2017 року про офіційний контроль та іншу офіційну діяльність, що провадиться для забезпечення застосування положень харчового та кормового права, правил щодо здоров'я і благополуччя тварин, здоров'я рослин та засобів

захисту рослин, внесення змін до регламентів Європейського Парламенту і Ради (ЄС), регламентів Ради (ЄС), директив Ради, та про скасування регламентів Європейського Парламенту і Ради (ЄС), директив Ради та Рішення Ради (Регламент про офіційний контроль) : Регламент Європейського Союзу від 15.03.2017 № 2017/625 / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/984_026-17.

147. Про оптові ринки сільськогосподарської продукції: Закон України від 25.06.2009 № 1561-VI. Відомості Верховної Ради України. 2009. № 51. Ст. 755.

148. Про затвердження Порядку надання Головною державною інспекцією захисту рослин Мінагрополітики погодження на видачу ліцензії на хімічні засоби захисту рослин, імпорту яких підлягає ліцензуванню у 2010 році: наказ Мінагрополітики від 10.03.2010 № 121. Офіційний вісник України. 2010. № 23. Ст. 942.

149. Про затвердження Типових правил роботи оптових ринків сільськогосподарської продукції: наказ Мінагрополітики України від 19.02.2010 № 73. Офіційний вісник України. 2010. № 26. Ст. 1045.

150. Про затвердження Інструкції з оцінки якості молока корів, овець та кіз у племінному тваринництві: наказ Мінагрополітики від 14.07.2008 № 421. Офіційний вісник України. 2008. № 59. Ст. 2005.

151. Про затвердження Правил складання та подання заявки на сорт рослин: наказ Мінагрополітики України від 26.04.2007 № 287. Офіційний вісник України. 2018. № 61. Ст. 2112.

152. Запотоцька О.В. Управління сферою безпечності та якості харчової продукції в Україні : адміністративно-правове дослідження: монографія. К. : Видавничим центр «Кафедра», 2018. 400 с.

153. Маланчук Т.В. Проблеми адміністративно-правового регулювання торгівлі продуктами з маркуванням еко-знаками. Правовий вісник Української академії банківської справи. 2012. № 2(7). С.29-33.

154. Поліщук Г. Є. Перспективи розвитку виробництва продуктів дитячого харчування в Україні. Дитяче харчування: перспективи розвитку та інноваційні технології : збірник праць Другої спеціалізованої науково-практичної конференції в рамках XVII Міжнародного форуму товарів і послуг для дітей «Baby expo», 9 вересня 2014 р. Київ : 2014. С. 22-25.

155. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України від 23.12.1997 № 771/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 19. Ст. 98.

156. Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції : Закон України від 14.01.2000 № 1393-XIV. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 12. Ст. 95.

157. Про затвердження Вимог до безпечності та окремих показників якості дитячого харчування: наказ МОЗ від 23.06.2022 № 1084. Офіційний вісник України. 2022. № 58. Ст. 3496.

158. Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів : Закон України від 06.12.2018 № 2639-VIII. Відомості Верховної Ради. 2019. № 7. Ст. 41.

159. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/731-92-%D0%BF>.

160. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. Офіційний вісник України. 1999. № 21. Ст. 943.

161. Гончарук І.В., Томашук І.В. Державне регулювання розвитку ресурсного потенціалу сільських територій: загальні аспекти. Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики. 2018. № 4. С. 19–30.

162. Мартин А. Г. Розвиток земельних відносин в Україні у середньостроковій перспективі: цілі та завдання. Землеустрій і кадастр. 2010. № 3. С. 10–19.

163. Мельничук С.М. Контрольно-наглядова форма правозастосовної діяльності: особливості теоретичного розуміння. Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. 2016. № 7. С. 62-68.

164. Серeda В.В., Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право : навчальний посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 520 с.

165. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

166. Піддубний О. Ю. Правове становище сільськогосподарських інспекцій : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 198 с.

167. Голоднова Т.С. Контроль як гарантія законності управління майном військових формувань України: адміністративно-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2019. 230 с.

168. Курило В. І., Світличний О. П. Державний контроль у сфері земельних ресурсів. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». 2011. Вип. 165. Ч. 1. С. 150–155.

169. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. К.: Наукова думка. 2004. 230 с.

170. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно–правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. 384 с.

171. Правова доктрина України: у 5 т. Харків : Право, 2013. Т. 2: Публічно-правова доктрина України / за заг. Ред. Ю.П. Битяка. 864 с.

172. Савчин М.В. Конституційний Суд України як гарант конституційного ладу : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2004. 218 с.

173. Новий тлумачний словник української мови / уклад.: Яременко В. В., Сліпущко О. М. Київ: Аконт, 1999. 489 с.

174. Битяк Ю. П. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак. Харків: Право, 2000. 520 с.
175. Ярема О.Г. Концепція розвитку державної контрольної діяльності. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2017. Вип. 2. С. 236-246.
176. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко та ін. К. : «Укр. енцикл.», 2001. Т. 2. 741 с.
177. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков. К. : Юрінком Інтер. 1999. 736 с.
178. Шемчук В. Співвідношення понять «контроль» та «нагляд» у діяльності прокуратури. Право України. 2007. № 7. С. 34-37.
179. Панова М. С. Забезпечення публічної безпеки в Україні: адміністративно-правовий аспект: дис... доктора юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 516 с.
180. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. №№ 13-17. Ст. 112.
181. Бабенко А.Г., Бондаревська К.В. Шляхи вдосконалення державного регулювання аграрного сектора економіки. Проблеми економіки. 2014. № 3. С. 54–59.
182. Ломакіна І.Ю. Державне регулювання сільського господарства в Україні (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2011. 20 с.
183. Про систему інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу України: Закон України від 05.10.2006 № 229-V. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 47. Ст. 464.
184. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 15. Офіційний вісник України. 2015. № 7. Ст. 164.
185. Єдинак Т.С. Державний контроль і аудит у сфері сільського господарства в Україні. Економіка та суспільство. 2022. № 35. С. 28-34.

186. Про внесення змін до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання фінансової підтримки розвитку фермерських господарств : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.04.2021 № 384. Офіційний вісник України. 2021. № 35. Ст. 2080.

187. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43. Офіційний вісник України. 2016. № 12. Ст. 506.

188. Великий енциклопедичний юридичний словник: за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ: Юридична думка, 2007. 992 с.

189. Макаrchук В.В. Поняття контрольно-наглядових процедур правоохоронних органів при реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони. Юридичний науковий електронний журнал. 2022. № 11. С. 463-465.

190. Артеменко Л. Зарубіжний досвід державного регулювання забезпечення продовольчої безпеки / ФМЗКПНЕС, 01 червня 2022 року. Т. : ФОП Паляниця В. А., 2022. С. 56-60.

191. Мельник Р.С. Адміністративно-господарське право як структурний елемент системи адміністративного права : зарубіжний досвід та національні особливості. Право і безпека. 2010. № 2(34). С. 55-59.

192. Скрипа Є.В. Зарубіжний досвід забезпечення безпеки на автомобільному транспорті та можливості його використання в Україні. Visegrad journal of human rights. 2018. № 6. С. 39-43.

193. Статистичний щорічник "Сільське господарство України" за 2019 р. / Державна служба статистики України; під заг. кер. О. М. Прокопенка. К., 2020. 379 с.

194. Бугера С. Правове регулювання якості сільськогосподарської продукції: міжнародний досвід. Юридична Україна. 2011. № 11. С. 54-55.

195. Баб'як В.М., Василюк Н.М. Продовольча безпека України в контексті глобальної продовольчої безпеки. Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України. 2010. № 2. С. 47-50.

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

197. Міжнародні стандарти з харчової безпеки. URL: www.kaznexinvest.kz/napr/export/library/instruktive_2011/mejd_stand_po_pish_bez_opasnosti.pdf.

198. Опублікована нова версія ISO 22000. URL: <https://www.iso.org/ru/news/ref2301.html>.

199. Food and Agriculture Organization of the United Nations. URL: <https://www.Fao.org/docrep/meeting/008/j2975r.html>.

200. Москаленко Н.О. Інституційне середовище розвитку міжнародних торговельно-економічних зв'язків в аграрному секторі України. Український журнал прикладної економіки. 2020. Том 5. № 1. С. 100-106.

201. Офіційний сайт Міністерства аграрної політики та продовольства України. URL: <https://minagro.gov.ua/ua>.

202. Про затвердження Порядку вилучення з обігу, утилізації або знищення ветеринарних лікарських засобів, що не відповідають вимогам законодавства про ветеринарну медицину та благополуччя тварин або термін придатності яких закінчився: наказ Мінагрополітики та продовольства від 25.10.2022 № 826. Офіційний вісник України. 2022. № 100. Ст. 6284.

203. Полюхович Л.І. Правове забезпечення виробництва сільськогосподарської продукції, її переробки та реалізації в Україні у контексті вимог СОТ : Монографія. К: Видавець О.М. Ешке, 2014. 208 с.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові статті у періодичних фахових виданнях України:

1. Фоменко О.О. До питання про визначення поняття механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки держави. *Право та державне управління*. 2022. № 3. С. 392-398.

2. Фоменко О.О. Стан науково-методологічної розробленості проблем продовольчої безпеки. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2023. № 4 (82). С. 424-428.

3. Фоменко О.О. Продовольча безпека України як об'єкт науки адміністративного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 9. С. 604-607.

4. Фоменко О.О. Адміністративно-правові засади забезпечення продовольчої безпеки. *Право і суспільство*. 2023. № 6. С. 576-583.

Наукові статті у періодичних виданнях іноземних держав:

5. Фоменко О.О. Поняття та зміст адміністративних правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2024. № 3 (63). С.182-190.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Фоменко О.О. Значення контролю та нагляду як засобів забезпечення продовольчої безпеки. *Права та обов'язки людини у сучасному світі* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 12–13 листопада 2021 р. Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2021. С. 96-99.

7. Фоменко О.О. Суб'єкти контрольної діяльності в агропромисловому комплексі України. *Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 25–26 лютого 2022 року. Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2022. С. 67-70.

8. Фоменко О.О. Напрями покращення правового забезпечення продовольчої безпеки України. *Юридичні науки: проблеми та перспективи* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 24–25 лютого 2023 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 469-472.

9. Фоменко О.О. Використання позитивного зарубіжного досвіду щодо правового регулювання продовольчої безпеки. *Восьмі Таврійські юридичні наукові читання* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 16–17 червня 2023 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 370-373.

10. Фоменко О.О. Правоохоронні органи в системі суб'єктів забезпечення продовольчої безпеки. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали IX міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 22–23 грудня 2023 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 556-558.

ПРОЄКТ

СХВАЛЕНО

Розпорядження

Кабінету Міністрів України

від «___» _____ 20__ року

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ДОКТРИНА ПРОДОВОЛЬЧОЇ
БЕЗПЕКИ НА ПЕРІОД ДО 2030 РОКУ****I. Вступ**

Україна має суттєві стратегічні переваги завдяки природним ресурсам, географічному положенню та якості людського капіталу, що загалом може стати основою для стрімкого економічного зростання держави. Натомість ряд перепон стоять на заваді реалізації власного потенціалу. Україна повинна посилити свої позиції на світовій та регіональній арені, що сприятиме підвищенню рівня добробуту населення - головній меті державної політики.

Світ швидко змінюється і це потребує відповідного реагування з боку України. Зростання кількості населення, глобальні зміни клімату, стрімкий розвиток цифрової економіки, регіоналізація міжнародного виробництва, а головне – війна, розв’язана росією проти України, створюють як виклики, так і нові можливості для України.

Саме тому важливо мати узгоджене бачення пріоритетів державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України, що враховуватиме глобальні тренди та внутрішні можливості держави. Для виконання зазначеної мети розроблено проект Адміністративно-правової доктрини продовольчої безпеки на період до 2030 року (*скорочено – Доктрина*).

Відправною точкою під час прийняття рішень щодо довгострокового розвитку держави та першим кроком у розробленні Доктрини стало проведення комплексного аудиту національної економіки. Результати аудиту дали змогу визначити рівень соціально-економічного розвитку України на сьогодні та можливості для зростання в майбутньому.

Україна є однією з найбільших за територією та кількістю населення держав Європи, але також однією з найбідніших. Попри те, що Україна посідає 56 місце у світі за розміром валового внутрішнього продукту (далі - ВВП) в абсолютному вимірі, за показником ВВП на душу населення Україна займає лише 119 позицію¹. Одним з головних чинників, який має вплинути на

¹ Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року : Постанова Кабінету Міністрів України; Стратегія від 03.03.2021 № 179 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/179-2021-%D0%BF>.

виправлення існуючої негативної ситуації, є покращення стану забезпечення продовольчої безпеки держави.

Продовольча безпека держави вважається досягнутою за наявності для всіх громадян постійної фізичної, соціальної та економічної доступності достатньої кількості безпечної та поживної їжі, що дозволяє задовольняти їх харчові потреби та смакові переваги для ведення активного та здорового способу життя.

Продовольча безпека - стан економіки, при якому незалежно від впливу кон'юнктури світових ринків та інших зовнішніх факторів мешканцям на всій території гарантується доступність до продовольства в кількості, необхідній для активного, здорового життя, а також створюються соціально-економічні умови для підтримки споживання основних продуктів на раціональному рівні.

Продовольча незалежність – максимальна автономність та економічна спроможність національної продовольчої системи, її адаптивність до кон'юнктури світового ринку при раціональному використанні виробничого потенціалу агропромислового комплексу та активної зовнішньоекономічної діяльності.

Продовольча незалежність держави оцінюється за десятима групами продуктів (зерно, молоко, м'ясо, цукор, олія, картопля, овочі, фрукти та ягоди, яйця, риба) та наступним рівням:

- оптимістичний – достатній для забезпечення потреб внутрішнього ринку (в енергетичній оцінці 3500 кілокалорій на одну особу на добу) за рахунок власного виробництва на 80–85 %, імпорту – 15–20 % (при цьому експорт продукції може бути необмеженим);

- недостатній – рівень виробництва, що забезпечує потребу внутрішнього ринку більш ніж на 60 %, але менш як на 80 %;

- критичний – рівень виробництва, нижче якого настає ослаблення продовольчої безпеки. При цьому споживання продуктів може знизитися до 2300–2800 кілокалорій на одну особу на добу (рівень простого відтворення населення).

Безпека продовольства – сукупність властивостей сільськогосподарської продукції, сировини та продуктів харчування в нормальних умовах використання, що свідчить про відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного із шкідливим впливом на людину та майбутні покоління.

Здорове харчування – науково обґрунтоване харчування, забезпечене асортиментом безпечних продовольчих продуктів з достатньою кількістю поживних речовин, макро- та мікроелементів в оптимальному співвідношенні залежно від статі, віку, стану здоров'я, характеру діяльності, що забезпечує оптимальну життєдіяльність людини.

Якість продовольчої сировини та харчових продуктів – сукупність властивостей та характеристик продовольчої сировини та харчових продуктів, які зумовлюють здатність задовольняти фізіологічні потреби людини за звичайних умов їх використання.

Енергетична та харчова цінність продуктів харчування – властивості, що характеризують наявність та кількісний вміст у продукті поживних та біологічно

активних речовин, що визначають його біологічну та фізіологічну цінність, калорійність, засвоюваність.

Загрози продовольчій безпеці – явища та процеси, які негативно впливають на систему продовольчої безпеки та означають зменшення, відсутність або руйнування основного ресурсу життя – продуктів харчування чи погіршення їх якості та поживно енергетичних якостей.

Індикатори продовольчої безпеки – показники, які застосовуються для оцінки, моніторингу, прогнозування та регулювання продовольчої безпеки.

Допустимі значення індикаторів – граничні величини (мінімальна та (або) максимальна), відхилення від яких свідчить про прояв деструктивних тенденцій в аграрній економіці та соціальній сфері та виникненні загроз.

Фізична доступність продовольства (забезпеченість попиту) означає наявність сільськогосподарської продукції, сировини та продовольства на внутрішньому ринку та можливість його придбання, стабільне постачання населення продуктами харчування високої якості по всій території держави.

Економічна доступність продовольства (забезпеченість доходів) передбачає достатній рівень та позитивну динаміку доходів домашніх господарств всіх категорій за соціально прийняттого рівня цін на продукти харчування.

Рівні харчування населення відповідно до рекомендацій Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН класифікуються за наступними групами (кілокалорій на одну особу на добу):

- перший (2300–2800 кілокалорій) – виключено голод та недоїдання серед населення, раціон харчування недостатній;
- другий (2800–3600 кілокалорій) – ресурси достатні для стабільного задоволення потреб при незбалансованості раціону, у тому числі по мікро- та макроелементах;
- третій (3000–3500 кілокалорій) – споживання достатньо за енергетичною оцінкою та збалансовано за основними компонентами;
- четвертий (3000–3500 кілокалорій) – збалансований раціон, споживання екологічних продуктів, покращення здоров'я всіх соціальних груп, забезпечується зростання населення;
- п'ятий (3000–3500 кілокалорій) – структура харчування дозволяє підтримувати здоровий спосіб життя людини, продовжувати активну життєдіяльність.

Якість харчування характеризує достатність та збалансованість раціону харчування людини за вмістом основних поживних речовин, мікро- та макроелементів, а також відповідну культуру споживання на рівні домашніх господарств.

Раціональна норма споживання – середньозважений недиференційований обсяг потреби в основних продуктах у розрахунку на душу населення, який не обмежується доходами та ресурсними можливостями суспільства та відповідає збалансованому харчуванню, здоровому способу життя населення. Використовується для визначення раціональної потреби у основних видах

сільськогосподарської продукції, сировини та продовольства та потенційної ємності внутрішнього споживчого ринку.

Медичні норми споживання продуктів харчування є вимогами до харчування населення (норми фізіологічних потреб в енергії та харчових речовини для різних груп населення), використовуються при плануванні виробництва та споживання харчових продуктів, оцінки резервів продовольства, розроблення заходів соціального захисту, планування харчування в організованих колективах, розроблення середньодобових наборів харчових продуктів, охорони здоров'я для різних вікових груп населення, у тому числі для дітей, а також окремо для чоловіків та жінок.

Органічна продукція - сільськогосподарська продукція, у тому числі харчові продукти та корми, отримані в результаті органічного виробництва. Виробництво та обіг органічної продукції розвивається для забезпечення населення високоякісними продуктами харчування, що задовольняють попит споживачів на товари, що виробляються із застосуванням технологій, що не завдають шкоди навколишньому середовищу, та сприяють збереженню, зміцненню та відновленню здоров'я населення.

Сучасний стан забезпечення продовольчої безпеки безпосередньо пов'язаний із повномасштабною війною, розв'язаною росією проти України, і намаганням країни-агресора розбалансувати загальносвітовий механізм продовольчої безпеки, в якому наша держава є одним із її надійних гарантів, завдяки традиційно потужному продовольчому експорту. Так, за обсягами експортованої продовольчої продукції Україна входить до п'ятірки найбільших експортерів зернових у світі, поставляючи на міжнародні ринки 10% світового експорту пшениці, понад 14% кукурудзи й понад 47% соняшникової олії².

Однак, отримавши рекордний врожай зернових і олійних культур у 2021 році (107 млн. тон), Україна посіла лише 58 місце в світі, маючи високі показники доступності та якості й безпечності продовольства, але значно поступаючись іншим державам у показнику ресурсів і сталого розвитку³, що свідчить про наявність серйозних проблем організаційно-правового забезпечення безпеки продовольчих ресурсів, розв'язання яких виступає важливим завданням державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки.

II. Правова основа Доктрини

Адміністративно-правовою доктриною продовольчої безпеки на період до 2030 року визначається стратегія сталого забезпечення населення продовольством до 2030 року для повноцінного харчування та здорового способу життя шляхом розвитку конкурентоспроможного аграрного виробництва, а також створення соціально-економічних умов для підтримки споживання основних продуктів харчування на раціональному рівні.

На теперішній час Україна виходить на новий рівень вирішення завдань продовольчої безпеки, зумовлений як внутрішніми, так і зовнішніми загрозами

² Загроза продовольчій безпеці світу. Офіційний сайт Міністерства закордонних справ України. URL: <https://mfa.gov.ua/zagroza-prodovolchij-bezpeci-svitu>.

³ Global Food Security Index. URL: <https://im-pact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/Index>.

національної безпеки у сфері забезпечення населення продовольством. Потрібно забезпечити високу якість харчування для населення в умовах триваючої війни, затребуваність української продукції на зовнішніх ринках, інтеграцію до світового продовольчого ринку.

Правовою основою Адміністративно-правової доктрини продовольчої безпеки на період до 2030 року є:

1. Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020.

2. Національна економічна стратегія на період до 2030 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179.

3. Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2022 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1437-р.

4. Стратегія зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 688-р.

5. Концепція розвитку сільських територій, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р. № 995-р.

III. Визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована Доктрина

Аграрний сектор економіки, базовою складовою якого є сільське господарство, формує продовольчу, у визначених межах економічну, екологічну та енергетичну безпеку, забезпечує розвиток технологічно пов'язаних галузей національної економіки та створення соціально-економічних умов сільського розвитку.

Агропромисловий комплекс створює близько 18 % валової доданої вартості держави, є одним з основних бюджетоформуючих секторів національної економіки, частка якого у зведеному бюджеті України за останні роки становить в середньому 12 %, а у товарній структурі експорту - понад третину.

Рівень споживання на одну особу молока, м'яса, риби, плодів, винограду значно нижчий науково обґрунтованих норм. Недостатніми є обсяги виробництва в Україні високобілкових консервованих продуктів на основі м'яса та риби, а також продуктів для лікувально-профілактичного харчування дітей.

Основним стримуючим фактором є обмежена платоспроможність вітчизняних споживачів, що також зумовлює ризик надмірної залежності виробників багатьох видів сільськогосподарської та харчової продукції від експортних ринків збуту.

Внаслідок незавершеності процесів адаптації до європейських вимог щодо якості та безпечності харчових продуктів, нестійкості торговельних відносин з державами-імпортерами конкурентні позиції вітчизняної сільськогосподарської продукції на зовнішньому ринку не є стабільними.

Низькі темпи техніко-технологічного оновлення сільськогосподарського виробництва у структурі собівартості виробництва вітчизняної сільськогосподарської продукції мають наслідком збільшення вартості невідновних природних ресурсів, зростання залежності виробництва від

природно-кліматичних умов, обмеження доступу товаровиробників до фінансових ресурсів.

Сезонний характер сільськогосподарського виробництва потребує додаткового залучення запозичених коштів у значних обсягах (понад 100 млрд. гривень на рік).

Ситуація, що склалася в аграрному секторі, зумовлює ряд викликів, основними з яких є необхідність поліпшення умов ведення бізнесу, проведення якісних перетворень, спроможних забезпечити підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарського виробництва на внутрішньому та зовнішньому ринку, продовольчу безпеку держави, і наближення до європейської політики у сфері сільського господарства.

На сьогодні залишаються невирішеними питання удосконалення форм і методів державної підтримки, розроблення дієвих інструментів підтримки малих виробників, сприяння у виході товаровиробників на світовий аграрний ринок⁴.

Понад 400 млн людей у світі залежать від поставок продовольства з України. Війна в Україні становить загрозу глобальній продовольчій безпеці, яка сьогодні особливо гостра в окремих країнах Африки та Азії, які є основними покупцями пшениці та кукурудзи на світових ринках.

Агресія росії внесла зміни до світових поставок продовольства, і продукція, яку Україна не зможе поставити на світовий ринок, викликає ланцюгову реакцію: розвинені країни збільшують запаси, багато країн-експортерів продовольства, на тлі невизначеності, обмежують торгівлю. Війна вплинула на 25% світової торгівлі зерновими та спричинила зростання світових цін, інфляцію продовольства та зменшення доступу до продовольства в країнах, які імпортують аграрну продукцію з України.

Через війну Україна цього року втратила близько 20% посіяної площі (окуповані території або зони бойових дій).

Мета України - продовжувати експорт продовольства відповідно до своїх міжнародних зобов'язань. До війни Україна щомісяця експортувала 5-6 млн. тонн сільськогосподарської продукції; 90% з цього обсягу експортувалось з морських портів у Чорному морі та Азовському морі.

Однак, повномасштабне вторгнення російської федерації на територію України, домінування російського флоту в Чорному морі, мінування підступів до портів зумовили блокування експорту зерна через існуючі морські шляхи.

Тому, з ініціативи Генерального секретаря ООН Антоніу Гутерріш уже у квітні 2022 р. розпочалися консультації щодо можливості розблокування шляху для відновлення поставок зерна з України на міжнародний ринок.

У результаті 22 липня 2022 р. у м. Стамбулі були підписані документи, які стали основою реалізації Чорноморська зернова ініціатива.

Перше судно, завантажене українським зерном, покинуло порт Одеси 1 серпня 2022 р. і пунктом його призначення був Ліван.

⁴ Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2022 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція від 30.12.2015 № 1437-р // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1437-2015-%D1%80> (дата звернення: 16.09.2023)

Чорноморська зернова ініціатива за посередництва ООН і Туреччини стала і на сьогодні є ключовим інструментом для забезпечення експорту продовольства з України до решти світу.

Протягом часу функціонування дію ініціативи кілька разів продовжували (жовтень 2022, березень 2023 р.).

17 травня ц.р. Зернову угоду було розблоковано і продовжено її дію до 18 липня.

Загалом у рамках дії Зернового коридору з 01.08.2022 р. уже відправлено 973 судна з 31,3 млн. тон українського продовольства до країн Азії, Європи та Африки.

Україна тісно співпрацює з Офісом Координатора ООН і делегацією Туреччини з метою сприяння переміщенню та перевіркам суден, що прибувають і виходять, у рамках Ініціативи та узгоджених процедур.

Блокування росією реєстрації нового західного флоту, як і блокування найбільшого порту «Південний», є грубим порушенням умов Зернової ініціативи, під якою підписалась і країна-агресор.

Україна також активно співпрацює з Офісом Координатора ООН і делегацією Туреччини щодо:

- продовження Ініціативи щонайменше на 1 рік;
- розширення географії Зернового коридору до портів Миколаївської області;
- збільшення переліку продукції, що експортується, зокрема включенням до нього продукції металургійної галузі⁵.

IV. ЗОВНІШНІ ТА ВНУТРІШНІ ЧИННИКИ ТА ЗАГРОЗИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ

Забезпечення національної продовольчої безпеки України пов'язане з впливом зовнішніх та внутрішніх чинників та загроз.

Зовнішніми чинниками, що знижують стійкість продовольчої безпеки, є:

- триваюча війна, розв'язана росією проти України;
- зростаючі вимоги до якості харчових продуктів на світовому ринку, які впливають на ефективність експортної політики України;
- дедалі ширше використання економічно розвиненими країнами протекціоністських заходів, включаючи збільшення державної підтримки національних товаровиробників.

До внутрішніх чинників, що впливають на стійкість продовольчої безпеки, відносяться:

- нестабільність сільськогосподарського виробництва, обумовлена його залежністю від природно-кліматичних умов;
- процеси деградації сільськогосподарських земель, спричинені терористичними діями з боку росії;
- недостатній рівень інновацій у сфері виробництва, зберігання та реалізації продовольства, зокрема виробництва екологічно чистої продукції;

⁵ Загроза продовольчій безпеці світу. Офіційний сайт Міністерства закордонних справ України. URL: <https://mfa.gov.ua/zagroza-prodovolchij-bezpeci-svitu>.

- недостатні темпи підвищення рівня життя та якості харчування населення;
- випередження зростання цін на споживчі товари над підвищенням доходів населення;
- диспаритет цін на сільськогосподарську сировину, засоби виробництва, послуги, споживані в аграрній сфері та готову продукцію;
- недостатній рівень розвитку інфраструктури ринку, особливо у сільській місцевості, і навіть механізмів її стимулювання.

Перелічені зовнішні та внутрішні чинники у певному їх поєднанні формують потенційні й існуючі загрози продовольчої безпеки.

Зовнішні загрози є наслідком стану макроекономіки та відкритості національної економіки, включаючи:

- несприятлива зміна кон'юнктури світового ринку (підвищення цін або зниження обсягів пропозиції);
- вплив світової продовольчої кризи, а також періодичних кризових явищ на товарних ринках;
- регулювання курсів національних валют у державах, що виступають як торгово-економічні партнери України;
- імпорт продовольства, що не відповідає вимогам високої якості та здорового харчування;

Внутрішні загрози можуть проявитися під впливом відповідних чинників та умов, що виникають у межах країни:

- окупація країною-агресором значної частини території України, яка, в тому числі, використовувалась у сільськогосподарських цілях;
- зростання споживчих цін на товари та послуги або зниження реальних доходів населення, що викликають скорочення рівня чи зміну структури харчування;
- обмеження доступності продовольства для окремих територій чи груп населення;
- зниження інвестиційної та інноваційної активності аграрно-промислових суб'єктів господарювання, скорочення науково-технічного потенціалу АПК;
- збільшення заборгованості суб'єктів АПК, що ускладнює функціонування принципів самоокупності та самофінансування;
- скорочення виробничого та експортного потенціалу АПК;
- посилення імпоротної залежності щодо продовольчих товарів;
- зниження конкурентоспроможності вітчизняного продовольства на внутрішньому або зовнішньому ринку.

Виявлення, мінімізація негативного впливу та попередження загроз національній продовольчій безпеці, а також вживання оперативних заходів забезпечення сталого соціально-економічного розвитку АПК зумовлюють необхідність безперервного вдосконалення методів моніторингу безпеки та системи індикаторів оцінки, створення сучасної інформаційної інфраструктури.

V. МЕТА ТА ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ

Стратегічна мета національної продовольчої безпеки України до 2030 року – підвищити рівень забезпеченості населення та доступність якісного продовольства для повноцінного харчування й здорового способу життя, відповідно до європейських стандартів, на основі сталого розвитку конкурентоспроможного аграрного виробництва, а також створення соціально-економічних умов підтримки споживання основних продуктів харчування раціональному рівні.

Основними завданнями забезпечення національної продовольчої безпеки є:

- сталий розвиток внутрішнього виробництва основних видів сільськогосподарської продукції, сировини та продовольства, достатнього для забезпечення продовольчої незалежності та реалізації експортного потенціалу АПК, включаючи освоєння виробництва нової, затребуваної на світовому ринку продукції, зокрема органічної;
- забезпечення безпеки та якості сільськогосподарської сировини та харчових продуктів, що передбачає перехід на систему оцінки якості за міжнародними стандартами, підвищення нормативних вимог щодо безпеки продовольства для здоров'я людини на всіх етапах технологічного циклу (насінництво та племінна справа – система сільськогосподарських машин – землеробство та рослинництво – тваринництво – зберігання – переробка та збут);
- досягнення високого рівня фізичної та економічної доступності для населення безпечних та якісних харчових продуктів в обсягах та асортименті, необхідних для активного і здорового способу життя;
- своєчасне виявлення, оцінка, прогнозування та попередження внутрішніх та зовнішніх загроз продовольчій безпеці, мінімізація їхнього негативного впливу за рахунок формування стратегічних запасів сільськогосподарської продукції, сировини та продовольства, а також оперативного моніторингу станів продовольчої уразливості конкретних категорій населення;
- формування культури харчування населення, орієнтованої на споживання харчових продуктів найвищої якості, включаючи органічну продукцію;
- формування високого рівня грамотності населення у продовольчій сфері за допомогою його інформування на постійній основі про стан продовольчої безпеки, що проводяться на державних заходах щодо підвищення якості життя, а також про наявні можливості для підвищення культури харчування та зміцнення здоров'я.

VI. МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЦІЛЕЙ ТА ЗАВДАНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ

Механізм реалізації цієї Доктрини має забезпечувати досягнення цільових критеріїв, базуватися на меті та завданнях, враховувати організаційно-економічні умови їх реалізації та включати такі взаємопов'язані підсистеми:

- механізм виявлення, оцінки та попередження загроз продовольчій безпеці, що діє на основі інституційного, методологічного та інформаційного забезпечення на національному, регіональному та місцевому рівнях;

- механізм правового забезпечення національної продовольчої безпеки, що відповідає міжнародним вимогам;

- механізм управління та регулювання продовольчої безпеки та сталого розвитку агропромислового комплексу, що забезпечує виконання цільових критеріїв на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Система забезпечення продовольчої безпеки визначається законами України, указами та розпорядженнями Президента України, постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України, регуляторними нормативно-правовими актами.

Механізми реалізації цієї Доктрини забезпечуються наступними органами публічного адміністрування:

Рада національної безпеки та оборони України забезпечує координацію діяльності усіх органів публічного адміністрування щодо реалізації положень цієї Доктрини, включаючи стратегічні питання забезпечення продовольчої безпеки;

Кабінет Міністрів України проводить єдину державну соціально-економічну політику у сфері забезпечення продовольчої безпеки, зокрема:

- вживає заходів щодо досягнення та підтримки цільових критеріїв продовольчої безпеки;

- координує діяльність органів виконавчої влади у сфері забезпечення продовольчої безпеки;

- організовує моніторинг стану продовольчої безпеки та контроль за реалізацією заходів щодо її забезпечення;

- здійснює в установленому порядку заходи у випадках виникнення надзвичайних ситуацій.

Виконання щорічного моніторингу національної продовольчої безпеки забезпечується Національною академією наук України, Міністерством економіки України, Міністерством аграрної політики та продовольства України.

Місцеві органи виконавчої влади реалізують з урахуванням регіональних особливостей єдину державну економічну політику у сфері забезпечення продовольчої безпеки, а також формують та підтримують необхідні резерви та фонди (запаси) сільськогосподарської продукції, сировини та продовольства.

Гарантією забезпечення національної продовольчої безпеки є стійкість виробництва сільськогосподарської продукції, сировини та продовольства, а також наявність необхідних резервів та фондів (запасів). З урахуванням наявного рівня, стійкості виробництва та потенційного дефіциту ресурсів на внутрішньому ринку має бути визначений обґрунтований розмір резервів та фондів (запасів) сільськогосподарської продукції, сировини та продовольства.

Заходи та механізми, що забезпечують національну продовольчу безпеку, спрямовані на запобігання внутрішнім і зовнішнім загрозам і повинні розроблятися одночасно та узгоджено з державними прогнозами соціально-економічного розвитку країни.

Розробка та здійснення заходів у сфері забезпечення та зміцнення національної продовольчої безпеки повинні ґрунтуватися на науковому забезпеченні, включаючи фундаментальні та прикладні дослідження з розвитку теоретичних аспектів продовольчої безпеки та незалежності, вироблення перспективних критеріїв розвитку та індикаторів, удосконалення механізмів регулювання продовольчої безпеки та сталого розвитку агропродовольчого комплексу за нових умов функціонування національної економіки.

VII. ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ

Реалізація основних положень цієї Доктрини дозволить:

- підвищити рівень продовольчої безпеки до оптимістичного за найважливішими складовими: фізична доступність – на 10 %, якість харчування населення – на 25 % за рахунок удосконалення структури споживання та збільшення в раціоні питомої ваги продуктів здорового харчування та органічної продукції;
- забезпечити умови для насичення внутрішнього ринку якісними продуктами харчування вітчизняного виробництва (у разі збільшення частки групи продуктів здорового харчування (функціональних, дієтичних, лікувальних) та органічних харчових продуктів до 20 %);
- підвищити конкурентоспроможність вітчизняних товаровиробників на внутрішньому та зовнішніх ринках за рахунок оптимізації використання потенціалу аграрної галузі, підвищення якості рослинної та тваринної сировини, впровадження безвідходних та екологічно безпечних технологій із заощадливим режимом споживання ресурсів;
- підвищити конкурентоспроможність України як провідного суб'єкта світової економіки за допомогою формування іміджу країни з ефективною продовольчою безпековою системою та національною стратегією у сфері підвищення якості харчування та життя населення.