

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

Григор'єва Х.А.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

УДК 349.6
DOI 10.32782/2663-5666.2024.1.9

ЗАКОНОДАВЧА РЕФОРМА ДЕРЖАВНОГО РЕЗЕРВУ: ЧИ Є МІСЦЕ ДЛЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ?¹

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

Наразі відбувається екстрене перетворення системи державних резервів, зокрема, уже під егідою прийняття та реалізації нового Закону України «Про державні резерви» від 09.08.2023 року [1]. Однак після пережитого досвіду повної незахищеності продовольчої безпеки в частині фізичного існування достатніх запасів продовольчої продукції, виникає потреба в уважному аналізі запропонованої нової системи. Особливо нас цікавить, як запроваджена нова законодавча модель вплине саме на відносини продовольчої безпеки.

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

¹ Стаття підготовлена в рамках виконання стипендіального наукового дослідження (постанова Верховної Ради України «Про призначення у 2023 році іменних стипендій Верховної Ради України для молодих учених – докторів наук» від 09.08.2023 року № 3297-IX)

лексних викликів, які постали перед державою, стає очевидною штучна та шкідлива обмеженість таких методологічних підходів. Бракує досліджень, які би аналізували специфіку юридичного забезпечення формування продовольчих запасів у складі державного резерву.

У зв'язку з цим *метою* статті є визначення ступеня задоволення потреб продовольчої безпеки новим законодавством про державні резерви.

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

У 1997 році було прийнято Закон України «Про державний матеріальний резерв» [2], який протягом чверті століття був основним спеціальним законодавчим актом, що регулював механізм державних запасів. Основними характерними складовими запропонованої ним моделі можна вказати такі:

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

Досить тривалий період існування Закону України «Про державний матеріальний резерв» характеризувалося відносною стабільністю нормативних положень. У цього Закону не було нових редакцій, суттєвих змістовних трансфор-

мацій. Зміни, яких він зазнав, здебільшого стосувалися процедурних питань, а також впливу буремного вітчизняного законодавства про публічні закупівлі. Так, усі етапи еволюції цього правового інституту карбувалися і на Законі України «Про державний матеріальний резерв» (закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 01.12.2006 року, «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 року, «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 року).

При цьому важливо наголосити, що Закон України «Про державний матеріальний резерв» проігнорував появу спеціального Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» (2004), яким було запроваджено поняття *державного продовольчого резерву*. Так, закріплена в цьому Законі агропротекційна модель будувалася на державному регулюванні цін на окремі види сільськогосподарської продукції. При цьому Закон бачив такий механізм досить детально: спеціально створена установа Аграрний фонд у разі потреби мала здійснювати товарні або фінансові інтервенції на організованому аграрному ринку, тим самим реалізуючи економічний вплив на цінову ситуацію. У випадку зниження ціни Аграрний фонд мусив викупити частину представленої на ринку сільськогосподарської продукції – за економічними законами зменшення пропозиції мало сприяти зростанню цін (фінансова інтервенція). В іншому випадку, коли ціни на сільськогосподарську продукцію зростали вище встановленого рівня, Аграрний фонд мав здійснити протилежне – збільшити пропозицію на ринку, виступивши продавцем такої продукції. Невід'ємною складовою цього механізму цінового регулювання вбачався державний продовольчий резерв – фактично ті запаси сільськогосподарської продукції, яка виступала об'єктом державного цінового регулювання. Таким чином, агропротекційне законодавство вибудувало паралельне регулювання відносин щодо продовольчих резервів: у п. 9.3.1. Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» в тогочасній редакції передбачалося, що «з метою підтримки належного рівня продовольчої безпеки Аграрний фонд формує державний продовольчий резерв» [3]. Однак при цьому в такого державного продовольчого резерву були своїрідні правові особливості:

- чітка прив'язка до обсягів споживання (обсяг такого продовольчого резерву по кож-

ному виду продукції мав бути не меншим від встановленого відсотку обсягу внутрішнього споживання даного продукту);

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

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

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

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

Нормативно-правові засади про державний продовольчий резерв, які фактично були утворені аграрним законодавством окремо від загального законодавства про державний матеріальний резерв, розширилися також за рахунок підзаконної основи (наприклад, розпорядження Кабінету Міністрів України [4; 5; 6]). Фактично в період 2004 – 2009 років паралельно із законодавством про резерв існувало аграрно-правове поняття державного продовольчого резерву та його специфічне законодавче регулювання. Цікаво, що законодавець досить чітко розмежував ці організаційно-правові системи, що перерегукувалися у своїх назвах. Це добре помітно на прикладі постанови Кабінету Міністрів України «Про невідкладні заходи щодо зменшення негативного впливу посухи та забезпечення формування ресурсів зерна врожаю 2007 року» від 04.06.2007 року [7]. У цьому нормативно-правовому акті окремо передбачаються заходи щодо наповнення державного продовольчого резерву та державного матеріального резерву одним і тим же продуктом – зерном. Так, Аграрному фонду доручалося сформувати державний продовольчий резерв в обсязі 710 тис. тонн продовольчого зерна врожаю 2007 року шляхом форвардних контрактів (поза ціновим регулюванням). Окрема вказівка була адресована Держкомрезерву щодо придбання ним продовольчого зерна для закладення до державного матеріального резерву шляхом укладення на акредитованих біржах договорів купівлі-продажу. Таким чином, ці дві системи – державний продовольчий резерв та державний матеріаль-

ний резерв – були організаційно та інституційно відокремлені.

Розмежування стало більш чітким та однозначним, коли у 2009 році Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення механізмів державного регулювання ринку сільськогосподарської продукції» від 04.06.2009 року [8] було змінено термінологію, а саме: державний продовольчий резерв було перейменовано в державний інтервенційний фонд. У літературі досить поширеною є думка про те, що указана заміна термінів є помилковою [9; 10], однак такі висновки не враховують головного: «державний продовольчий резерв» був поняттям агропротекційного права і жодного відношення до державного матеріального резерву ніколи не мав. У контексті проаналізованого вище, перейменування його в державний інтервенційний фонд було не лише логічним кроком – воно було цілком необхідним, адже своєю назвою державний продовольчий резерв лише вносив дезорієнтацію та плутанину.

Після цього остаточного розмежування правового режиму продовольчих запасів у рамках державного інтервенційного фонду та державного матеріального резерву, загальне законодавство про резерви продовжило своє консервативне існування протягом наступного десятиріччя. Перше серйозне випробування держави на міцність відбулося із настанням пандемічної кризи, коли виникла реальна потреба у використанні державних запасів для стабілізації економіки, підтримки населення тощо. Однак стало зрозуміло, що це не можливо. Проведений аудит, перевірка усієї системи державного матеріального резерву продемонструвала дуже невтішні результати: фактична відсутність значної кількості матеріальних цінностей, зберігання прострочених продовольчих продуктів тощо [11]. Цей період співпав із початком кримінальних проваджень відносно посадових осіб Держрезерву, поданням цілої хвилі позовів від підприємств-зберігачів про стягнення заборгованості з Держрезерву, який не оплачував відповідні послуги за договорами (наприклад, [12; 13]).

У цей же період було модернізовано агропротекційний Закон. Основним кроком стало вилучення з його тексту положень про державне цінове регулювання та Аграрний фонд, а значить і про державний інтервенційний фонд, який виступав складовою цього правового механізму. Фактично криза одночасно накрила і систему державного резерву, і систему підтримки сіль-

ського господарства – їх спільною особливістю стало незабезпечення формування належних продовольчих резервів на рівні держави.

Турбулентність системи державного резерву явно не сприяла гарантуванню продовольчої безпеки. Це стало очевидним уже в 2022 році із початком воєнних дій на території України. Необхідність максимально швидкого та ефективного реформування системи державного матеріального резерву втілилася у схваленій Стратегії реформування системи державного матеріального резерву на період до 2025 року [14]. Цим програмним документом зроблено лише окремі згадки про продовольчі запаси та їхній стан. На виконання програмних цілей було розроблено План заходів – перелік конкретних завдань та терміни їх виконання [15]. Основними задачами було визначено прийняття нового Закону та інституційне оновлення.

Нова модель державного резерву, запропонована Законом України «Про державні резерви», містить кілька найбільш суттєвих нововведень, які заслуговують на увагу. При цьому ми такі новели проаналізуємо крізь призму їх впливу на продовольчу безпеку.

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

«Гарантований покупець» опинилося в тій же ситуації, що і попередник: багатомільйонні борги та судові спори. Тобто проблема найчастіше ховається не в самому органі (підприємстві, організації тощо), а в правовому та фінансовому забезпеченні його функціонування.

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

3) *Суб'єктні зміни*. За попереднім законодавством суб'єктний склад відносин щодо державного резерву складали: Держрезерв, державні підприємства, які перебували в його управлінні, та підприємства усіх форм власності, які здійснювали відповідальне зберігання на договірних засадах. Нова законодавча модель передбачає зміщення акцентів: зберігання резервів будуть здійснювати відповідальні зберігачі та резерванти. Юридична конструкція відповідальних зберігачів в цілому не змінилася та полягає в укладенні між державним органом та підприємством договору зберігання. Новелою є запровадження поняття резервування. Під ним розуміється «формування запасів матеріальних цінностей державного матеріального резерву шляхом їх викупу центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних резервів, у резервантів, які самостійно забезпечують їх зберігання та освіження без розриву у часі» [1].

Незважаючи на те, що в літературі та політичних заявах часто заявляють про повний перехід лише на відповідальне зберігання та резервування, однак слід все ж зазначити, що в Законі кілька положень містять вказівки на підприємства, що належать до сфери управління державного органу (наприклад, п. 13 ч. 1 ст. 5 Закону закріплює, що «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних резервів, приймає рішення про розміщення на відповідальне зберігання матеріальних цінностей державного матеріального резерву на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління» [1]). Це означає, що їхня роль, зви-

чайно, зменшиться, але повністю відмовитися від того, щоб система державного резерву мала власні потужності, законодавець не поспішає. Однак, оцінюючи загальні тенденції останніх кількох років, можна припустити, що більшість підприємств, які перебувають в управлінні Держрезерву, будуть передані на приватизацію.

Важливою новелою Закону став пряий дозвіл на зберігання державних запасів нерезидентами та за межами України. Напевно, саме це можна визнати одним із найбільш дискусійних рішень нового законодавства. Спробуємо проаналізувати такий крок з позицій продовольчої безпеки. Згідно з доктринальними поняттями продовольчої безпеки означає «гарантовану державою захищеність інтересів людини у постійному фізичному та економічному доступі до безпечного продовольства, необхідного для її нормального розвитку та життєдіяльності, що забезпечується загальним економічним розвитком країни, а також цілеспрямованим підтриманням національної індикаторної системи на оптимальному рівні, що не допускає зниження визначених показників за мінімальні допустимі значення» [16]. Базовим елементом стану продовольчої безпеки є фізична доступність продовольства для населення. Формування запасів покликане оперативним задоволенням цієї потреби в разі необхідності. Перебування продовольчих запасів за межами країни на зберіганні певної особи (вона може бути приватною) зумовлює логістичні процедури щодо транспортування і доставки таких продуктів. Не можна забувати також про специфіку продовольчої продукції. Зокрема, мова йде про потребу в супроводі такого вантажу необхідними ветеринарними, фітосанітарними документами тощо. На їх оформлення теж йде час. Крім того, можуть бути запроваджені обмеження на експорт та імпорт сільськогосподарської продукції чи продуктів харчування через певні карантинні заходи. Нагадаємо, що новий Закон України «Про державні резерви» передбачає, що відповідні запаси зберігаються на підставі господарських договорів, а не певних міжнародних угод на рівні держав.

Намагаючись певним чином забезпечити ці правовідносини, законодавець вимагає обов'язкового надання міжнародної банківської гарантії щодо виконання зобов'язань нерезидентом щодо державних запасів, які будуть зберігатися ним за межами території України. Однак це не виключає реальних загроз. По-перше, процедура реалізації механізму гарантії теж займає

час – така затримка може дорого коштувати для країни чи населення в певний кризовий момент. По-друге, у разі виплати за банківською гарантією Україна отримає гроші, але це не завжди оптимальний ресурс під час гострої продовольчої кризи. Наприклад, у світі свого часу була поширена практика формування деякими державами не матеріальних, а фінансових запасів – тобто вони накопичували гроші, а не майнові цінності [17]. Однак, надзвичайні ситуації стаються раптово і вимагають швидкої реакції – в такі моменти немає часу на підбір продуктів, пошук продавців, процедури закупівлі тощо. Потрібно максимально швидко здійснити необхідні дії із доступними і достатніми продовольчими запасами – або нагодувати постраждалих людей, або стабілізувати цінову ситуацію тощо. У зв'язку з цим ми переконані, що подібну практику розташування державних резервів не варто застосовувати щодо продовольства. Вважаємо, що заборона має бути втілена в самому Законі.

4) *Об'єктні зміни.* Законом передбачено, що номенклатура матеріальних цінностей державного резерву і норми їх накопичення затверджуються Кабінетом Міністрів України. Окремим напрямом такої номенклатури закріплено продовольчий. Оскільки цей Закон був розроблений урядом, він залишає досить широке коло повноважень саме за Кабінетом Міністрів. У літературі зустрічається багато нарікань щодо застарілих підходів до формування переліків продовольчих продуктів, які мають входити до державного резерву. Зокрема, звертається увага на необхідність врахування різних можливих обставин (відсутність умов для готування, відключення електроенергії, відсутність чистої питної води тощо) – саме тому поряд зі звичайними харчовими продуктами стратегічного зберігання (борошно, зерно тощо) потрібно створювати запаси таких продуктів, які би не потребували додаткових резервів на приготування (напівфабрикати, консерви тощо) [18].

Вітчизняний досвід продемонстрував, що великою проблемою стало забезпечення фізичного збереження продовольчих продуктів, підтримання їх належної якості. Для вирішення цієї проблеми було розроблено кілька механізмів. По-перше, новинкою Закону стало запровадження страхування державних запасів. Відповідно до ст. 11 Закону «запаси матеріальних цінностей державного матеріального резерву, розміщені на відповідальне зберігання та резервування, підлягають обов'язковому страхуван-

ню на випадок втрати, псування, пошкодження, знищення, у тому числі внаслідок стихійних лих, техногенних катастроф, нещасних випадків, протиправних дій третіх осіб» [1]. Наразі не відомо, чи будуть включені до такого переліку певні продовольчі товари, але на наш погляд, це було би доцільним. По-друге, значним досягненням стало перейняття позитивного іноземного досвіду в частині організації завчасного освіження державних запасів. За попереднім законодавством освіження відбувалося «у зв'язку із закінченням встановленого терміну зберігання матеріальних цінностей, тари, упаковки, а також внаслідок виникнення обставин, які можуть призвести до псування або погіршення якості продукції до закінчення терміну її зберігання» [2]. Тобто продукція, закладена до резерву, зберігалася увесь час, поки була придатна, а після спливу терміну – утилізувалася за державний рахунок. За новим законодавством, освіження «здійснюється ... після спливу 50, але не більше 70, відсотків строку зберігання» [1], тобто така продукція є цілком придатною для споживання і тому може бути реалізована без державних затрат.

5) Організаційні зміни. Багато уваги законодавець приділяє удосконаленню самої організації процесів формування та управління державним резервом. Як відомо, основна проблема попередньої системи державного резерву полягала у порушеннях порядку, втраті запасів, розкраданні, вчиненні інших правопорушень. Їхнім спільним наслідком стало те, що в момент необхідності виявилось, що реальних запасів держава не має, а те, що залишилося, не має значної користі. З метою концептуального вирішення цих організаційних проблем законодавець запровадив два ключових діджиталізаційних елемента:

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

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

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

Попередня модель державного резерву не спрацювала ефективно через певну критичну сукупність обставин. З одного боку, за системою державного резерву залишалися окремі елементи господарської самостійності, однак з іншого – вона була поставлена в залежність від обсягів та вчасності бюджетних надходжень. Належної уваги держави у формі достатніх та регулярних бюджетних асигнувань не надавалося, при цьому системі державного резерву не було надано юридичних можливостей виходити на самоокупність (давати платні товарні позички, раніше освіжувати продукцію, а не чекати закінчення її строків придатності тощо). З іншого боку, до формування державних резервів відносилися формально як держава і чиновники, так і представники бізнесу, що були залучені до цих відносин. Формальне ставлення держави можна простежити, наприклад, на байдужому ставленні до спеціального законодавства, що не оновлювалося по суті впродовж двох десятиріч. Байдужість проглядалася у консервативних номенклатурних списках, які не переглядалися і не осучаснювалися належним чином. Байдужість держави, зрештою, красномовно проявлялася у зменшенні фінансування. Відповідне ставлення в цілому до державного резерву стало передумовою для маргінальної поведінки окремих осіб: чиновників різних рангів, посадових осіб підприємств-зберігачів тощо.

Ми вважаємо, що не стільки законодавство стало причиною провалу попередньої системи державного резерву, скільки уся сукупність вказаних факторів спрацювала у своїй негативній синергії. Старий Закон України «Про державний матеріальний резерв», незважаючи на свої недоліки, був не таким докорінно поганим для свого часу, щоб настільки запустити усю систему. Ми вважаємо, що правильніше сказати, що проблема не в Законі – проблема була в тому, що цей закон виявився безсилим проти усіх інших негативних чинників. Щодо нового Закону слід визнати, що він є більш сучасним. Він є давно-

очікуваним оновленням нормативно-правових засад, які наразі більше відповідають рівню розвитку суспільства. Однак для його ефективності потрібно, щоб в нього «вдихнули життя», тобто в його реальній роботі дійсно був зацікавлений державний апарат.

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

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

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Про державні резерви: Закон України від 09.08.2023 року. *Офіційний вісник України*. 2023. № 87. Стор. 42. Ст. 4997.
2. Про державний матеріальний резерв: Закон України від 24.01.1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 13. Ст. 112. (*втратив чинність*)
3. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24.06.2004 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 49. Ст. 527.
4. Про закупівлю Аграрним фондом цукру до державного продовольчого резерву: розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2006 року № 597-р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 49. Стор. 59. Ст. 3259.
5. Про реалізацію жита з державного продовольчого резерву: розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 травня 2007 року № 350-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/350-2007-%D1%80#Text> (дата звернення: 01.04.2024 року)
6. Про реалізацію Аграрним фондом пшениці врожаю 2006 року з державного продовольчого резерву: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 липня 2007 року № 527-р. *Урядовий кур'єр*. 2007. № 136.
7. Про невідкладні заходи щодо зменшення негативного впливу посухи та забезпечення формування ресурсів зерна врожаю 2007 року: постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 року. *Урядовий кур'єр*. 2007. № 97.
8. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення механізмів державного регулювання ринку сільськогосподарської продукції: Закон України від 04.06.2009 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 43. Ст. 638.
9. Туева О. М. Правові питання співвідношення державного продовольчого резерву та державного інтенвенційного фонду. *Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права*: збірник матеріалів круглого столу (Харків, 24 травня 2013 року) / за ред. М.В. Шульги, Д.В. Саннікова. Харків, 2013. С. 102 – 103.
10. Куценко А. О. Формування державного продовольчого резерву як один із господарсько-правових засобів забезпечення продовольчої безпеки на ринку м'ясо-молочної продукції України. *Право і безпека*. 2011. № 1 (38). С. 263 – 268.
11. Аудит “Держрезерву” підтвердив тотальне розкрадання запасів і мільйонні збитки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/audit-derzhrezervu-pidтверdiv-totalnerozkradannya-zapasiv-i-miljonni-zbitki> (дата звернення: 01.04.2024 року)
12. Рішення Господарського суду міста Києва від 06.10.2022 року у справі № 910/21191/21. URL: https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/106902011?linked=zo&did=184703__762966 (дата звернення: 01.04.2024 року)
13. Рішення Господарського суду міста Києва від 12.09.2022 року у справі № 910/1169/22. URL: https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/106201231?linked=zo&did=184703__762966 (дата звернення: 01.04.2024 року)
14. Про схвалення Стратегії реформування системи державного матеріального резерву на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.08.2022 року № 771-р. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 192.
15. Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи державного матеріального резерву на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2022 р. № 1126-р. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 265.
16. Григор'єва Х. А. Юридичне поняття продовольчої безпеки: підходи, міфи та проблеми. *Юридичний вісник*. 2024. № 1.
17. Тарасюк О. Б., Кас'янова О. О. Сутність державного матеріального резервування. *Актуальні проблеми економіки*. 2012. №6 (132). С. 91 – 95.
18. Геворкян А., Муковоз В., Заїка Ю., Заславський О., Гавриленко О., Хоміцька О., Гвоздюк Ю., Станіславів С., Гринь С., Цвіліховський В., Сонько Н., Смоляннів Ю., Пархоменко В., Цірень Н., Стрнад Л., Дюка-

рева Ю., Єрмоленко Т., Ващенко В., Голінка І., Носов М., Солодкий С., Колядюк М., Нілов О., Білоконь Ю., Стариш Є., Сторож О., Шевчук Л., Вовк Ю., Грицун В., Торчиловський Д., Протасов О., Коренда В., Сір-

ко З., Цапко О., Вишняков І., Охріменко С., Чечель О. Структура державного матеріального резерву України та регулювання відносин щодо його формування. *Граль науки*. 2021. Вип. (9). С. 100 – 113.

Григор'єва Х.А. ЗАКОНОДАВЧА РЕФОРМА ДЕРЖАВНОГО РЕЗЕРВУ: ЧИ Є МІСЦЕ ДЛЯ ПРОДОВОЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ?

Потреба будь-якої сучасної держави в запасах найбільш важливих продуктів на випадок настання різних надзвичайних ситуацій – це абсолютна аксіома, доведена світовим досвідом. Наразі відбувається екстрене перетворення системи державних резервів, зокрема, уже під егідою прийняття та реалізації нового Закону України «Про державні резерви» від 09.08.2023 року. Однак після пережитого досвіду повної незахищеності продовольчої безпеки в частині фізичного існування достатніх запасів продовольчої продукції, виникає потреба в уважному аналізі запропонованої нової системи. На основі проведеного дослідження можна сформулювати деякі висновки. По-перше, як попереднє, так і нове законодавство про державні резерви не містить визначення та окремого нормативного забезпечення продовольчих запасів. Існуюче в обмежений період часу законодавче поняття державного продовольчого резерву (у Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України», протягом 2004-2009 років) мало агропротекційну правову природу та, незважаючи на схожість назв, не мало відношення до створення державних матеріальних резервів. По-друге, жодна з проаналізованих інституційних, системних, суб'єктних, об'єктних, організаційних новел Закону України «Про державні резерви» (2023) не передбачає спеціальних норм, спрямованих на особливе регулювання продовольчої безпеки. Фактично, проведене реформування законодавчих засад створення та управління державними резервами мало загальний характер, і тому не містить спеціальних норм щодо накопичення продовольчих запасів. Чи вистачить лише таких оновлених загальних засад для того, щоб гарантувати належну складову продовольчої безпеки, покаже час та постреформаційна практика застосування законодавства. На нашу думку, варто все ж внести до Закону деякі спеціальні застереження, обумовлені специфікою продовольчої безпеки (зокрема, заборону зберігати продовольчі резерви за межами території України).

Ключові слова: продовольча безпека, державний резерв, державний запас, продовольство, сільськогосподарська продукція, аграрне законодавство.

Hryhorieva Kh.A. STATE RESERVE LEGISLATIVE REFORM: IS THERE A PLACE FOR FOOD SECURITY?

The need of any modern state for stocks of the most important products in case of various emergency situations is an absolute axiom proven by world experience. The previous state reserve model did not work effectively due to a certain critical set of circumstances. On the one hand, certain elements of economic independence remained under the state reserve system, but on the other hand, it was made dependent on the volume and timeliness of budget revenues. Due attention of the state in the form of sufficient and regular budget allocations was not given, while the state reserve system was not given legal opportunities to reach self-sufficiency. On the other hand, the formation of state reserves was treated formally by both the state and officials, as well as business representatives who were involved in these relations. The formal attitude of the state can be traced, for example, to the indifferent attitude towards special legislation, which has not been substantially updated for two decades. Indifference was seen in conservative nomenclature lists, which were not revised and updated properly. In the end, the indifference of the state was eloquently manifested in the reduction of funding. The appropriate attitude towards the state reserve as a whole became a prerequisite for the marginal behavior of individuals: officials of various ranks, officials of custodial enterprises, etc.

Currently, the emergency transformation of the system of state reserves is taking place, in particular, already under the auspices of the adoption and implementation of the new Law of Ukraine "On State Reserves" dated August 9, 2023. However, after the experience of realizing the complete insecurity of food security in terms of the physical existence of sufficient food stocks, there is a need for a careful analysis of the proposed new system. Some conclusions can be drawn on the basis of the conducted research. First, both the previous and the new legislation on state reserves do not contain a definition and separate regulatory support for food reserves. The legislative concept of the state food reserve that existed for a limited period of time (in the Law of Ukraine "On State Support of the Agriculture of Ukraine", during 2004-2009) had an agro-protection legal nature and, despite the similarity of names, had nothing to do with the creation of state material reserves.

Secondly, none of the analyzed amendments to the Law of Ukraine "On State Reserves" (2023) – institutional, systemic, subject, object, organizational – provides for special norms aimed at special regulation of food security. In fact, the carried out reform of the legislative framework for the creation and management of state reserves was of a general nature, and therefore does not contain special norms regarding the accumulation of food stocks. Only time and the post-reform practice of applying legislation will show whether such updated general principles alone will be enough to guarantee an adequate component of food security. In our opinion, it is worth adding some special provisions to the Law due to the specifics of food security (in particular, the ban on storing food reserves outside the territory of Ukraine).

Key words: food security, state reserve, food, agricultural products, agrarian legislation.