

## ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Пащенко О. М.

Статтю присвячено дослідженню категорії «продовольча безпека» як важливого і невід’ємного складника державної аграрної політики. Розглянуто проблеми та перспективи правового забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану. Із метою оцінки локальних (національних) та глобальних (світових) ризиків продовольчій безпеці, а також визначення негативних чинників, що безпосередньо впливають на суспільні відносини у сфері виробництва, переробки та реалізації сільськогосподарської продукції в Україні, досліджено статистичні дані, аналітичні звіти та поточна інформація з відкритих періодичних джерел. Автором аналізуються нормативно-правові акти, прийняті у надзвичайних умовах і спрямовані на подолання кризової ситуації, що склалася у сферах продовольчої безпеки України та глобальної продовольчої безпеки у зв’язку з повномасштабною російською збройною агресією. Особливу увагу приділено оцінці ризиків, які можуть загрожувати суспільству, економіці та довкіллю у зв’язку з упровадженням кризового регулювання у сфері забезпечення продовольчої безпеки під час дії правового режиму воєнного стану. На основі такого аналізу сформульовано пропозиції щодо вдосконалення аграрного законодавства, наголошено на важливості та необхідності переосмислення концепції продовольчої безпеки нашої держави з урахуванням викликів, які постали перед суспільством, економікою країни, навколишнім природним середовищем. Пропонується визначити на законодавчому рівні пріоритетні напрями розвитку аграрної політики, зокрема забезпечення продовольчої безпеки, в умовах воєнного стану, а також у післявоєнний період, що є надзвичайно актуальним з огляду на необхідність системного підходу до процесу відновлення промислових об’єктів, об’єктів цивільної інфраструктури, природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки. Акцентовано увагу на тому, що майбутня комплексна державна програма має враховувати національні особливості забезпечення продовольчої безпеки і водночас містити механізми збереження балансу між національною та глобальною продовольчою безпекою.

**Ключові слова:** продовольча безпека, правове забезпечення продовольчої безпеки, аграрна політика, аграрна сфера, воєнний стан.

**Pashchenko O. M. Problems of legal enforcement of food security under martial law**

The scientific article is devoted to studying the category «food security» as a significant and integral component of the state agrarian policy. Despite the large number of works devoted to various aspects of food security and the high level of research, the military aggression of the Russian Federation against Ukraine makes it necessary to fundamentally rethink the concept of food security in our State, in particular, to determine priority directions for the development of agrarian policy in the conditions of martial law, as well as in the post-war period, requiring immediate (early) legal regulation.

The article is aimed at assessing the risks in the field of ensuring food security in Ukraine, identifying the main problems and prospects of legal provision of food security in Ukraine under conditions of martial law.

The problems and prospects of legal enforcement of food security under martial law are considered. Statistical data, analytical reports and current information from open periodic sources are researched in order to assess local (national) and global (world) food security risks and identify negative factors that directly affect public relations in the production, processing and sale of agricultural products in Ukraine. The author analyses normative legal acts adopted in emergency conditions and aimed at overcoming the crisis in the field of food security in Ukraine and global food security in connection with the large-scale Russian armed aggression. The article pays special attention to the assessment of risks that can threaten society, the economy and the environment in connection with the introduction of crisis regulation in the field of food security during the legal regime of martial law. Based on this analysis, proposals are formulated to improve agrarian legislation, noting the importance and necessity of rethinking the concept of food security in our State in the light of the challenges faced in the society, the economy of the country, natural environment. It is proposed to set, at the legislative level, the priorities for the development of agrarian policy, in particular food security, under martial law, as well as in the post-war period, which is highly relevant given the need for

*a systematic approach to the process of rehabilitation of industrial and civil infrastructure, natural resources, ensuring environmental security. Emphasis is placed on the fact that the forthcoming integrated State program should consider national characteristics of food security and contain mechanisms for maintaining the balance between national and global food security at the same time.*

**Key words:** food security, legal enforcement of food security, agrarian policy, agrarian sector, martial law.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Продовольча безпека є невід'ємним складником державної аграрної політики. Обов'язок забезпечення продовольчої безпеки відповідно до вимог Конституції України та інших актів чинного законодавства покладається на державу. Економіка нашої держави, зокрема аграрний сектор економіки, протягом восьми останніх років зазнає значних утрат у зв'язку з триваючою агресією Російської Федерації. Із 24 лютого 2022 р. така агресія набула форми тотальної повномасштабної війни, що стало причиною введення в Україні правового режиму воєнного стану на підставі відповідного Указу Президента України [1].

У ході бойових дій на території України відбувається масове знищення (в окремих місцевостях - тотальне знищення) промислових об'єктів та об'єктів цивільної інфраструктури, завдається серйозна шкода навколишньому природному середовищу. Атмосферне повітря, води, ґрунти та надра забруднюються небезпечними речовинами, що справляють тривалий негативний вплив на тваринний і рослинний світ, життя та здоров'я населення України, а також серйозний транскордонний вплив на довкілля у цілому. Наслідком таких катастрофічних процесів є пряма і невідворотна загроза українському товарному сільськогосподарському виробництву, спроможностям держави забезпечити продовольчу безпеку всередині країни, а також виконувати свої міжнародні зобов'язання у сфері глобальної продовольчої безпеки.

Російська військова агресія в Україні кидає виклик як внутрішній, так і глобальній продовольчій безпеці, впливає на зростання цін на основні продукти харчування, сільськогосподарську сировину, добрива. Під загрозою опинилися також різноманітні сектори світової економіки, які природно пов'язані із сільським господарством, що, своєю чергою, спровокувало стрімкі інфляційні процеси на світових ринках. Критичною стає

ситуація для країн Азії та Африки, які традиційно імпортували зерно переважно з України, і громадяни яких витрачають на продукти харчування понад 40% від своїх загальних витрат.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різноманітні аспекти правового забезпечення продовольчої безпеки як невід'ємного складника аграрної політики досліджувалися вітчизняними науковцями і практиками, зокрема: Н. Багай [2; 3], О. Батигіною [4], О. Користіним [5], В. Статівкою [6; 7], Н. Титовою [8], О. Ульяновком [9], В. Уркевичем [10; 11] та ін.

Незважаючи на велику кількість праць, присвячених різноманітним аспектам забезпечення продовольчої безпеки, та високий рівень зазначених досліджень, військова агресія Російської Федерації проти України змушує докорінно переосмислити концепцію продовольчої безпеки нашої держави, зокрема визначити пріоритетні напрями розвитку аграрної політики в умовах воєнного стану, а також у післявоєнний період, які потребують негайної (якнайшвидшої) правової регламентації.

**Метою статті** є оцінка ризиків у галузі забезпечення продовольчої безпеки в Україні, визначення основних проблем та перспектив правового забезпечення продовольчої безпеки в Україні в умовах воєнного стану.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Аграрний сектор економіки відіграє особливу і незамінну роль у сфері забезпечення продовольчої, економічної, екологічної та енергетичної безпеки не лише у соціально-економічному житті України, а й має безпосередній вплив на унікальний геостратегічний статус нашої країни на міжнародному продовольчому ринку.

Стратегічними напрямами реалізації державної аграрної політики України виступають: гарантування продовольчої безпеки держави; перетворення аграрного сектору на високоефективний, конкурентоспроможний на внутрішньому та зовнішньому ринках сектор економіки держави; збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності нації; комплексний розвиток сільських територій та розв'язання соціальних проблем на селі (ст. 2 Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року») [12].

Продовольча безпека визначається чинним законодавством як захищеність життєвих інтересів людини, яка виражається у гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою

підтримання її звичайної життєвої діяльності (ст. 2 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України») [13].

Міжнародне законодавство закріплює поняття «продовольча безпека» у тексті Римської декларації про світову продовольчу безпеку 1996 р., яка була прийнята Всесвітнім продовольчим самітом (World Food Summit), організованим Продовольчою та сільськогосподарською організацією ООН (ФАО/FAO). Римська декларація визначає «продовольчу безпеку» як становище, у якому люди постійно мають фізичний, соціальний та економічний доступ до їжі у необхідній кількості та поживній якості, яка задовольняє їхні потреби у харчуванні для здорового і активного життя.

Серед основних критеріїв продовольчої безпеки держави можна виділити такі:

- здатність економіки, зокрема аграрного сектору, функціонувати у звичайних та екстремальних умовах [14, с. 198];
- збереження державного контролю над стратегічними ресурсами (природні ресурси, енергоспоживання, паливо, насіннєвий фонд, сільськогосподарська продукція (товари), зазначені у групах 1-24 УКТ ЗЕД згідно із Законом України «Про Митний тариф України», тощо);
- збереження балансу національних інтересів (національна безпека) та інтересів інших держав (глобальна безпека) у сфері забезпечення продовольчої безпеки;
- мінімальна залежність економіки від імпорту найважливіших видів продукції, зокрема сільськогосподарської;
- підтримка умов життя населення, що гарантує безперешкодний економічний доступ до продуктів харчування з метою підтримання звичайної життєвої діяльності;
- стабільність фінансової і банківської систем тощо.

Проілюструвати статус України у системі глобальної продовольчої безпеки можна за допомогою вивчення так званого Глобального індексу продовольчої безпеки (Global Food Security Index - GFSI). Цей індекс розраховується і включає оцінку продовольчої безпеки 113 країн (станом на 2022 р.).

GFSI являє собою кількісно-динамічну і якісно-порівняльну модель, яка складається з 28 індикаторів, які вимірюють фактори продовольчої безпеки як для розвинених країн, так і для країн, що розвиваються.

Згідно з рейтингом Глобального індексу продовольчої безпеки [15], станом до 24 лютого

2022 р. Україна займала 58-му позицію зі 113, маючи 62 бали зі 100 за такими групами показників: 1. Цінова доступність продовольства (Affordability) - 58-е місце (73,9 бали). 2. Фізична доступність (Availability) - 74-е місце (51,8 бали). 3. Якість та безпека (Quality and Safety) - 55-е місце (71,9 бали). 4. Природні ресурси та стійкість (Natural Resources and Resilience) (додана у дослідження з 2017 р.) - 56-е місце (49,3 бали).

В умовах повномасштабних воєнних дій, з якими стикнулася Україна починаючи з 24 лютого 2022 р., відбулося кардинальне збільшення кількості загроз продовольчій безпеці як невід'ємному складнику національної безпеки. Чинне законодавство України, зокрема Стратегія економічної безпеки України на період до 2025 р. [16], чітко визначає перелік таких загроз. Водночас «традиційні» для економіки України загрози набувають абсолютно іншого характеру в умовах триваючої повномасштабної війни.

#### Оцінка локальних (національних) ризиків

Усталеним є твердження, що продовольча безпека конкретної країни являє собою такий стан економіки країни, коли не менше 70% основних продуктів харчування виробляє вона сама [17].

Слід зазначити, що Україна є одним із найбільших у світі виробником та експортером пшениці, кукурудзи, ячменя, соняшникової та рапсової олії. За даними статистики, частка української пшениці в імпорті 2021 р. становила по відповідних країнах: Індонезія - 26%; Єгипет - 25%; Бангладеш - 23%; Пакистан - 59%; Ємен - 29%; Туніс - 31%; Ефіопія - 26%; Саудівська Аравія - 27%; Ліван - 62%; Лівія - 44% [18].

Із початком повномасштабної агресії РФ Україна потерпає від значних економічних утрат через масове знищення промислових об'єктів та об'єктів цивільної інфраструктури, завдається серйозна шкода природним ресурсам, зокрема землям сільськогосподарського призначення, які виступають основним засобом виробництва продуктів харчування та сировини, навколишньому природному середовищу. До вагомих чинників, що також негативно впливають на український аграрний сектор, можна додати:

- втрату контролю внаслідок тимчасової окупації територій, на яких розташовані землі, що використовуються в аграрному секторі економіки. Із 2014 р. РФ окупувала 20,7% території України, що становить приблизно 125 тис км<sup>2</sup> (81 тис 700 км<sup>2</sup> у період із 24 лютого) [19]. Як наслідок, за даними Мінагрополітики, в Україні вдалося засіяти основними культурами 69% земель. Із 14,4 млн га,

запланованих на цей рік, засіяно 9,9 млн га. Цьогорічний урожай очікується на рівні 50% від торішнього, оскільки більшість озимої пшениці було посіяно на сході та півдні України, де тривають бойові дії [20];

- знищення інфраструктури аграрних товаровиробників. Наприклад, станом на кінець травня Україна втратила близько 13 млн т елеваторних потужностей [21];

- знищення або крадіжку запасів зернових культур. Станом на початок травня 2022 р. РФ із тимчасово окупованих територій викрадено і незаконно вивезено за межі території України близько 500 тис т зерна, що становить понад 1/3 від життєво необхідної кількості зерна переважно для Донецької, Луганської, Херсонської та Запорізької областей;

- повне знищення унікального Національного центру генетичних ресурсів рослин України Інституту рослинництва імені В.Я. Юр'єва Національної академії аграрних наук України (м. Харків). У Національному генетичному банку рослин України на початок 2021 р. було зосереджено 151,3 тис зразків, що належать до 544 культур, 1 802 видів рослин. За обсягом і різноманіттям генетичний банк входив до 10 найбільших генетичних банків світу [22];

- проблеми з логістикою. Зокрема, однією з найбільших проблем є блокування агресором українських портів, через які експортувалося приблизно 85-90% сільськогосподарських культур;

- проблеми з людськими ресурсами. Приблизно 14 млн громадян України були вимушено переміщені, з яких 6 млн за межі території України (із них 1,3 млн примусово переміщені на територію РФ);

- катастрофічну шкоду довкіллю. Від початку повномасштабного російського вторгнення оперативний штаб при Держекоінспекції України зафіксував 245 злочинів проти довкілля. Приблизні збитки, нанесені довкіллю внаслідок воєнних дій, на даний час оцінюються у **204 млрд грн**. У багатьох випадках шкода, яка наноситься довкіллю, має триваючий характер. Наприклад, унаслідок бомбардування заводу «Азовсталь» були пошкоджені технічні споруди, які стримують десятки тисяч тонн концентрованого розчину сірководню. Витік цієї рідини, за оцінками екологів, загрожує повному знищенню флори і фауни Азовського моря, потраплянню небезпечних речовин до Чорного та Середземного морів [23].

#### Оцінка глобальних ризиків

Продовольча криза в Україні має безпосередній вплив на глобальну продовольчу безпеку.

Так, виконавчий директор Всесвітньої продовольчої програми (WFP) Девід Бізлі (David Beasley) у своїй офіційній заяві попередив, що у разі якщо порти в Одеському регіоні не будуть розблоковані негайно, стануться дві речі: 1. аграрний (сільськогосподарський) колапс в Україні; 2. усьому світові загрозуватиме масовий голод [24]. У WFP уточнили, що до повномасштабної війни більша частина продуктів, які виробляє Україна, експортувалася через сім чорноморських портів. Протягом восьми місяців до початку війни через українські порти було перевезено понад 50 млн т зерна. Цього вистачало, щоб нагодувати 400 млн людей. Збої в експорті, спровоковані війною, уже призвели зростання цін на продовольчі товари. Вони значно перевищили рекордно високі рівні, досягнуті раніше цього року. Наприклад, у березні експортні ціни на пшеницю та кукурудзу зросли на 22% та 20% відповідно [25].

21 травня впливовий щотижневий аналітичний журнал *The Economist* опублікував топову статтю під назвою «Продовольча катастрофа, що насувається». Автори статті стверджують, що «прорив Чорноморської блокади принесе негайне полегшення. Приблизно 25 млн т кукурудзи та пшениці, що еквівалентно річному споживанню всіх найменш розвинених економік світу, знаходиться в пастці в Україні. Три країни мають докласти зусиль: Росія повинна дозволити українське судноплавство; Україна має розмінувати підхід до Одеси; Туреччині потрібно забезпечити морський супровід через Босфор» [26]. Міністр закордонних справ ФРН Анналена Бербок, підсумовуючи результати зустрічі голів МЗС країн G7, яка проходила 13-14 травня, заявила: «...до 50 млн людей, насамперед в Африці та на Близькому Сході, можуть померти найближчими місяцями через брак харчів, тому що мільйони тонн зерна не можуть бути вивезені з українських портів через їх блокування Росією. Ціни на продукти зростають скрізь у світі, і це створює «загрозу жорстокого голоду» [27].

Із метою розв'язання проблеми становища щодо продовольчої безпеки, що стрімко погіршується, Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (ФАО) розробила План швидкого реагування (ПШР), для реалізації якого потрібне фінансування в розмірі 115,4 млн доларів США для підтримки 376 660 уразливих дрібних і середніх фермерських господарств України до грудня 2022 р.

План швидкого реагування було розроблено з метою дотримання критичних та нагальних сіль-

ськогосподарських термінів виробництва та збирання врожаю, а також для розв'язання питань щодо функціональності ринку та доступу до нього вразливих груп населення. Очікується, що після Плану швидкого реагування впроваджуватиметься подовжена програма з подолання кризи [28].

В Україні за останні місяці в умовах правового режиму воєнного стану було прийнято низку нормативно-правових актів, спрямованих на регламентацію стратегічних відносин забезпечення продовольчої безпеки. До них належать, зокрема: Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» від 24 березня 2022 р. [29], Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку відомчої реєстрації та зняття з обліку тракторів, самохідних шасі, самохідних сільськогосподарських, дорожньо-будівельних і меліоративних машин, сільськогосподарської техніки, інших механізмів» від 12 квітня 2022 р. № 434, Наказ Мінагрополітики України «Про затвердження форми книги реєстрації землеволодінь і землекористувань в умовах воєнного стану» від 11 квітня 2022 р. № 219, Наказ Міндовклля України «Про затвердження Методики визначення розміру шкоди завданої землі, ґрунтам внаслідок надзвичайних ситуацій та/або збройної агресії та бойових дій під час дії воєнного стану» від 4 квітня 2022 р. № 167 тощо.

Також були прийняті за основу законопроекти «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану» (реєстр № 7289), «Про внесення змін до деяких законів України щодо безперебійного виробництва та постачання сільськогосподарської продукції під час воєнного стану» (реєстр № 7264).

Розглянемо найважливіший із нормативно-правових актів, прийнятих із метою належного виконання державою своїх зобов'язань у сфері забезпечення продовольчої безпеки. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» від 24.03.2022 (далі - Закон № 2145) спрямований на спрощення чинних процедур надання у користування земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності, невитребуваних, нерозподілених земельних ділянок, а також земельних ділянок, що залишилися у колективній власності, в умовах, коли не функціонують Державний земельний кадастр та Держ-

жавний реєстр речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

Основні зміни, що впроваджуються у законодавство Законом № 2145:

- договори оренди земель автоматично подовжуються на один рік без внесення відомостей у відповідні реєстри;
- районні військові адміністрації (далі - РВА) отримали право передавати в оренду строком до одного року державні та комунальні земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва. Орендна плата не може перевищувати 8% нормативної грошової оцінки земельних ділянок. Для визначення розміру орендної плати застосовуватиметься середня нормативна грошова оцінка одиниці площі ріллі по області;
- для земельних ділянок, переданих РВА, встановлюються жорсткі обмеження щодо їх цільового використання, зокрема щодо зміни складу угідь, передачі ділянок у суборенду, будівництва, зміни цільового призначення тощо;
- договори оренди вищезазначених земельних ділянок укладаються лише на один рік в е-формі без проведення торгів. Їх не можна буде поновлювати або укладати на новий строк;
- право оренди земельних ділянок, переданих в оренду РВА, не підлягатиме державній реєстрації;
- передача сільськогосподарських земель, які перебувають у постійному користуванні державних та комунальних підприємств, установ, організацій і на яких відсутні посіви, здійснюється за письмовим погодженням керівника відповідного державного, комунального підприємства, установи, організації, причому право постійного користування земельними ділянками не припиняється;
- безоплатна передача земель державної, комунальної власності у приватну власність, формування земельних ділянок (окрім тих, що передаються в оренду РВА) - забороняється;
- земельні торги щодо прав оренди, емфітевзису, суперфіцію стосовно земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної, комунальної власності - забороняються;
- земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної, комунальної власності, права оренди, емфітевзису щодо яких були виставлені на земельні торги, але переможець у яких не визначений, підлягають передачі в оренду РВА;
- незавершені земельні торги щодо набуття права оренди не земельні ділянки сільськогоспо-

дарського призначення державної та комунальної власності - скасовуються, а оголошувати нові земельні торги - забороняється;

- користувачам земель сільськогосподарського призначення на один рік надається право передавати свої права землекористування іншим аграрним виробникам, які забезпечені необхідними матеріально-технічними, фінансовими та трудовими ресурсами;

- РВА отримують повноваження щодо здійснення реєстрації договорів про передачу прав користування землями шляхом ведення відповідних реєстраційних книг тощо.

Утім, експерти обґрунтовано вказують на важливість розуміння наступних ризиків [30], які можуть загрожувати довкіллю у зв'язку з таким кризовим регулюванням під час дії правового режиму воєнного стану:

1. Закон № 2145 передбачає встановлення лише електронної форми для договорів оренди земельних ділянок державної, комунальної власності, невитребуваних, нерозподілених земельних ділянок, що передаються в оренду для ведення товарного сільськогосподарського виробництва в умовах воєнного стану, та передбачає, що їх укладення має бути здійснено без проведення земельних торгів. 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. Експертами правозахисної організації «Екологія, право, людина» також зазначається, 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 запровадження договорів оренди земельних ділянок виключно в електронній формі [30]. Ми погоджуємося з твердженням про те, що відсутність альтернативних форм укладення договору оренди земельної ділянки видається сприятливою для подальших зловживань;

2. формування земельних ділянок із метою їх передачі для сільськогосподарського товарного виробництва без присвоєння кадастрових номерів та без узгодження з даними, що містяться у Державному земельному кадастрі, створює ризики використання земель у супереч їх цільовому

призначенню. Особливо ця проблема стосуватиметься земель, які за законодавством не можуть використовуватися для потреб ведення сільського господарства;

3. у разі отримання земельної ділянки за спрощеною процедурою орендар такої ділянки необґрунтовано позбавляється права: на компенсацію власних витрат на поліпшення земельної ділянки; на закладення багаторічних насаджень;

4. метою прийняття Закону № 2145 визначається «створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану». Усупереч зазначеній меті, а також приписам чинного законодавства (наприклад, ст. ст. 96, 102 ЗК) власники та користувачі земельних ділянок позбавляються відповідальності за невикористання земельної ділянки;

5. видається недоцільним застосування однакових правил щодо пом'якшення земельних процедур на всій території України. Упровадження таких спрощених процедур на територіях, які безпосередньо не зазнали впливу воєнних дій, не є виправданими, а потреба у таких змінах на згаданих територіях є надуманою [30];

6. зазначимо також, що назва Закону № 2145 не кореспондує його змісту. Фактично цей нормативно-правовий акт присвячений установленню тимчасових спрощених процедур (механізмів) надання земель у користування для потреб товарного сільськогосподарського виробництва, а також спрощення екологічного контролю у сфері використання та охорони таких земель. Натомість Закон № 2145 не вирішує стратегічного завдання, яке, відповідно до його назви, полягає у створенні умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану. Таким чином, комплексне та системне вирішення цієї проблеми все ще на часі.

На нашу думку, в основу державної програми забезпечення продовольчої безпеки можуть бути покладені, наприклад, такі «принципи зеленої післявоєнної відбудови України», сформульовані активістами громадської організації «Центр екологічних ініціатив «Екодія»:

- пріоритетний розвиток та підтримка адаптивних (гнучких), сталих і децентралізованих агропродовольчих систем. Уразливість сучасної української системи криється у великомасштабному та монокультурному виробництві, централизованій логістиці та переробці. Із початком повномасштабної війни вони, природно, стали мішенями для агресора, який спромігся порушити таку систему з відповідними наслідками

для ланцюгів постачання в Україні та всьому світі [31];

- пріоритет локальних продовольчих систем [31]. Метою є скорочення відстані, на яку транспортується сільськогосподарська продукція від виробника до споживача. Позитивними наслідками впровадження такого принципу стануть також оптимізація логістичних витрат, скорочення використання ресурсів для транспортування та зберігання продукції, більша стресова стійкість економічних ланок та ланцюгів постачання, більша екологічність виробництва, підвищення добробуту сільського населення;

- державна підтримка малих та середніх сільськогосподарських виробників. За статистикою саме фермери становлять 98% усіх сільськогосподарських виробників у світі. В Україні такі господарства обробляють понад 53% сільськогосподарських угідь та виробляють близько 60% валового сільськогосподарського продукту. Малі та середні ферми, їх кооперативи є основою для самозайнятості населення, джерелом додаткових й різноманітних робочих місць у сільській місцевості, отже, основою місцевої економіки та самодостатності сільських громад [32];

- державна підтримка відновлення та розвитку сільських територій [31]. Сільські території характеризуються найбільшою уразливістю. Військова агресія максимально поглибила вже існуючу кризу. Таким чином, гарантування державою продовольчої безпеки у першу чергу має полягати у забезпеченні для сільського населення можливостей зайнятості, ведення бізнесу, кооперації, розвитку соціальної сфери;

- надання пріоритету у розвитку сталих та екологічних дружніх практик у сільському господарстві, до яких належать: точне землеробство, використання сівозмін та біологічно різноманітного полікультурного підходу у рослинництві; дрібномасштабне тваринництво з високими стандартами добробуту тварин; застосування технологій та практик для скорочення викидів парникових газів, зменшення та переробки сільськогосподарських та харчових відходів; органічне землеробство; безвідходне та відновне виробництво повного циклу тощо [31];

- системне стимулювання дрібних землевласників та розвитку прозорого ринку сільськогосподарських земель. Статистичні дані в ЄС та Україні засвідчують, що рівень бідності населення є найбільшим у країнах із найбільшою концентрацією земель. Наприклад, 13 найбільших агрохолдингів в Україні з угіддями понад 100 тис га контролю-

ють приблизно 15% земельного банку України. Частка ж фермерських господарств ледве сягає 2%, а особистих селянських (із ділянками менше 1 га і до 100 га) - до 12% [33].

**Проведене дослідження дає змогу зробити такі висновки:**

Українська держава вперше в новітній історії стикається з викликами такого масштабу. Ми можемо з упевненістю стверджувати, що агресором здійснюється тотальне знищення економіки (промислової інфраструктури), суспільства (соціальної та культурної сфер) та екології (природних ресурсів та довкілля загалом) України, тобто завдається системна шкода всім трьом складникам сучасної держави.

Тому в умовах триваючої повномасштабної агресії особливої актуальності набуває необхідність розроблення комплексної державної програми забезпечення продовольчої безпеки, яка має одночасно містити як заходи негайного реагування на поточну продовольчу кризу, так і заходи, спрямовані на подолання наслідків бойових дій, відновлення промислової та соціальної інфраструктури, відновлення довкілля, а також запровадження системного підходу до впровадження заходів такого відновлення.

На законодавчому рівні пропонується визначити такі пріоритетні напрями, які мають стати підґрунтям для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану та у післявоєнний період: пріоритетний розвиток та підтримка адаптивних (гнучких), сталих і децентралізованих агропродовольчих систем; пріоритет локальних продовольчих систем; державна підтримка малих та середніх сільськогосподарських виробників; державна підтримка відновлення та розвитку сільських територій; надання пріоритету у розвитку сталих та екологічних дружніх практик у сільському господарстві; системне стимулювання дрібних землевласників та розвитку прозорого ринку сільськогосподарських земель.

Зазначимо також, що така комплексна державна програма має враховувати національні особливості забезпечення продовольчої безпеки і водночас містити механізми збереження балансу між національною та глобальною продовольчою безпекою.

#### Література

1. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text\\_](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text_)

2. Багай Н.О. Аграрна політика України та Польщі: законодавче регулювання. *Biuletyn polsko-Ukraiński «Polityka i prawo współczesnej Europy»*. 2016. № 1. URL: <http://www.polukr.net/blog/2016/05/biuletyn-polsko-ukrainski-polityka-prawo-wspolczesnej-europy/>.

3. Багай Н.О. Державне регулювання сільського господарства: окремі питання. *Актуальні правові проблеми земельних, аграрних та екологічних відносин в умовах сучасної земельної реформи* : збірник матеріалів науково-практичної конференції, м. Харків, 22 травня 2020 р. / за ред. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги. Харків : Юрайт, 2020. С. 20-23.

4. Актуальні проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки України : монографія / О.М. Батигіна та ін. ; за ред. В.Ю. Уркевича та М.В. Шульги. Харків : Шевченко С.О., 2013. 326 с.

5. Користін О.Є., Лавренчук М.О. Основні аспекти державно-правового регулювання економічної безпеки в аграрній сфері. *Митна справа*. 2014. № 1(91). С. 162-167.

6. Актуальні питання аграрного права України: теорія і практика : монографія / А.М. Статівка та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф. А.М. Статівки. Харків : ФІНН, 2010. 240 с.

7. Статівка А.М. Про Концепцію систематизації аграрного законодавства. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 3. С. 77-89.

8. Титова Н.І. Невідкладні проблеми підвищення правового статусу селянства України. *Проблеми вдосконалення земельного та аграрного законодавства України: перспективи в XXI ст.* : матеріали міжнародної наукової конференції. Біла Церква, 2006. С. 7-9.

9. Ульяновченко О.В. Залежність продовольчої безпеки країни від забезпеченості аграрної сфери ресурсами. *Агросвіт*. 2007. № 9. С. 4-8.

10. Теоретичні проблеми правового регулювання аграрних відносин. *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. Харків : Право, 2012. С. 105-153.

11. Державна аграрна політика України: проблеми правового забезпечення : монографія / О.В. Білінська та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф. В.Ю. Уркевича та д-ра юрид. наук, проф., чл.кор. НАПрН України М.В. Шульги ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Київ : О.М. Ешке, 2014. 265 с.

12. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року : Закон України від

18 жовтня 2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 1. Ст. 17.

13. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24 червня 2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 49. Ст. 527.

14. Продовольча безпека держави та її аграрна політика. *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. Харків : Право, 2012. С. 196-211.

15. URL: <https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/Country/Details#Ukraine>.

16. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 серпня 2021 року «Про Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року» : Указ Президента України від 11 серпня 2021 р. № № 347/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2021#n2>.

17. Ульяновченко О.В. Залежність продовольчої безпеки країни від забезпеченості аграрної сфери ресурсами. *Агросвіт*. 2007. № 9. С. 4-8.

18. Названо ТОП-10 найбільших імпортерів українського зерна за минулий рік. URL: <https://latifundist.com/en/novosti/58224-nazvano-top-10-najbilshih-importeriv-ukrayinskogo-zerna-za-minulij-rik>.

19. Площа окупованої України, втрати російської техніки та 17 діб столичних тривог. Вісім фактів про три місяці війни від Forbes. Інфорграфіка. URL: <https://forbes.ua/inside/ploshcha-okupovanoi-ukraini-vtrati-rosiyskoi-tekhniki-ta-17-dib-stolichnikh-trivog-10-faktiv-pro-tri-misyatsi-viyini-vid-forbes-infografika-24052022-6167>.

20. Цього літа на карту буде поставлено долю трьох урожаїв: торішнього, цьогорічного і майбутнього - Сольський. URL: <https://latifundist.com/novosti/59121-tsogo-lita-na-kartu-bude-postavleno-dolyu-troh-urozhayiv-torishnogo-tsogorichnogo-i-majbutnogo--solskiy>.

21. Потужностей для зберігання зерна у новому сезоні буде недостатньо - думка. URL: <https://kurkul.com/news/30459-potujnostey-dlya-zberigannya-zerna-v-novomu-sezoni-bude-nedostatno--dumka>.

22. Національний центр генетичних ресурсів рослин України. URL: <https://yuriev.com.ua/ua/pro-institut/nacionalnij-centr-genetichnih-resursiv-roslin-ukraini/>.

23. Дайджест ключових наслідків російської агресії для українського довкілля за 11-18 травня 2022 р. URL: <https://mepr.gov.ua/news/39218.html>.



24. URL: <https://twitter.com/WFPChief/status/1522588515351117824>.

25. Загроза голоду для мільйонів людей: в ООН закликали розблокувати порти України. URL: <https://fakty.com.ua/ua/ukraine/20220507-zagroza-golodu-dlya-miljoniv-lyudej-v-oon-zaklykaly-rozblokovaty-porty-ukrayiny/>.

26. The coming food catastrophe. URL: <https://www.economist.com/leaders/2022/05/19/the-coming-food-catastrophe>.

27. Росія вирішила перетворити війну проти України на «зернову війну» - Бербок. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3483434-rosia-virisila-peretvoriti-vijnu-proti-ukraini-na-zernovu-vijnu-berbok.html>.

28. Україна: План швидкого реагування, березень-грудень 2022 р. URL: <https://www.fao.org/documents/card/uk/c/CB9457UK>.

29. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану : Закон України від 24 березня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-20#Text>.

30. Ризики прийняття закону України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану для довкілля. URL: [\[zakonu-ukrayiny-shhodo-stvorennya-umov-dlya-zabezpechennya-prodovolchoyi-bezpeky-v-umovah-voennogo-stanu-dlya-dovkillya/\]\(#\).](http://epl.org.ua/eco-analytics/ryzyku-pryjnyattya-</a></p></div><div data-bbox=)

31. Принципи зеленої післявоєнної відбудови України. URL: <https://ecoaction.org.ua/zelenavidbudova-ua.html>.

32. Нів'євський О., Яворський П., Донченко О. Малі фермери і домогосподарства в сільському господарстві та сільській економіці: оцінка їхньої ролі та заходи з підтримки їхнього сталого розвитку. URL: <https://kse.ua/ua/kse-research/assessing-the-role-of-small-farmers-and-households-in-agriculture-and-the-rural-economy-and-measures-to-support-their-sustainable-development/>.

33. Small farmers: The unsung heroes of the Ukraine war. URL: [https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/small-farmers-the-unsung-heroes-of-the-ukraine-war/?fbclid=IwAR1b5HYcve5F-NohtmSiiVxnXw2Ju\\_n2zx2dF69wo1Qo9XXLghDJuNjhmcl](https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/small-farmers-the-unsung-heroes-of-the-ukraine-war/?fbclid=IwAR1b5HYcve5F-NohtmSiiVxnXw2Ju_n2zx2dF69wo1Qo9XXLghDJuNjhmcl).

*Пащенко О. М.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри трудового, земельного  
та господарського права  
Одеського державного університету  
внутрішніх справ*