

УДК 342.951

**ГРЕБЕНЮК М.В.**, кандидат юридичних наук, доцент.ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1249-5576>.

## СТРАТЕГІЧНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

**Анотація.** *Визначено фактори, загрози та виклики, які впливають на стан забезпечення продовольчої безпеки. Акцентовано, що Україна є світовою житницею та глобальним донором продовольства. Деталізовано роль та значення продовольчої безпеки як важливої складової національної безпеки в умовах правового режиму воєнного стану. Узагальнено організаційно-правові засади та особливості розвитку і функціонування вітчизняного сільського господарства в умовах російської військової агресії. Визначено концепти державної аграрної політики в особливий період. Проведено аналіз та здійснено тлумачення базових положень Стратегії продовольчої безпеки України. Деталізовано мету, завдання та пріоритети Стратегії продовольчої безпеки України. Окреслено напрямки формування продовольчого резерву в умовах воєнного стану та шляхи подолання негативних наслідків для сільського господарства у зв'язку із глобальними змінами клімату. Визначено шляхи удосконалення нормативного забезпечення продовольчої безпеки в умовах правового режиму воєнного стану.*

**Ключові слова:** *державна аграрна політика, продовольча безпека, продукти харчування, національна безпека, правовий режим воєнного стану, агропромислове виробництво, зміна клімату, зернова угода, російська військова агресія.*

**Summary.** *The factors, threats and challenges affecting the state of ensuring food security are identified. It was emphasized that Ukraine is the world's granary and a global donor of food. The role and significance of food security as an important component of national security in the conditions of the legal regime of martial law is detailed. The organizational and legal principles and features of the development and functioning of domestic agriculture in the conditions of russian military aggression are summarized. Concepts of state agrarian policy in a special period are defined. The analysis and interpretation of the basic provisions of the Food Security Strategy of Ukraine were carried out. The purpose, tasks and priorities of the Food Security Strategy of Ukraine are detailed. The directions for the formation of the food reserve in the conditions of martial law and directions to overcome the negative consequences for agriculture in connection with climate changes are outlined. The directions of improvement in the field of ensuring food security in the conditions of the legal regime of martial law have been determined.*

**Keywords:** *state agricultural policy, food security, food products, national security, martial law, agriculture production, climate change, grain agreement, russian military aggression.*

**Постановка проблеми.** 24 лютого 2022 року рф напала на Україну, а героїчна та запекла боротьба українського народу за свою свободу, незалежність та територіальну цілісність нашої держави проти окупантів триває вже понад 30 календарних місяців. Збройна агресія рф проти України спричинила загострення продовольчої проблеми не тільки в нашій країні, але й у багатьох регіонах світу. Бойові дії, що ведуться окупантами на території України, вкрай негативно вплинули на функціонування побудованої у передвоєнні роки багатофункціональної та розгалуженої продовольчої інфраструктурної системи, яка гарантовано забезпечувала продовольчу безпеку регіонів та країни в цілому, в результаті чого відбулося порушення цілісності ланцюгів

постачання сільськогосподарської продукції та продовольчих товарів (від первинного виробництва до реалізації продукції споживачеві). Досить значно ускладнилося проведення посівних кампаній, особливо на територіях деокупованих регіонів та на яких проводилися бойові дії через значні площі замінованих сільськогосподарських угідь, забруднення та деградації водойм та земель, а також у зв'язку із зростанням цін на паливо, мінеральні добрива, засоби захисту рослин, суттєвим обмеженням потенційних можливостей для вітчизняних аграріїв та фермерів вільно продавати вирощену сільськогосподарську продукцію й дробильничу сировину через блокування рф морських портів України та ускладнену логістику експорту аграрної продукції, наявними проблемами у сфері забезпечення базових продовольчих потреб у найбільш постраждалих регіонах України.

У зв'язку із вказаними факторами та чинниками наша держава поступово втрачає позиції світового лідера як потужний імпортер сільськогосподарської продукції та продуктів харчування. Водночас, у тих країнах світу, продовольче благополуччя яких забезпечується переважно або повністю за рахунок імпорту аграрної продукції з України, загострення продовольчої проблеми є досить значним, а в деяких із таких держав досягло максимально критичного рівня. Війна в Україні призвела до катастрофічних наслідків та ситуації, коли значна частина людства стикається у 21 столітті з такими проблемами, як голод і бідність. У першу чергу, це глобальна загроза для мільйонів людей в Африці та у країнах Близького Сходу, які десятиліттями стикаються з проблемою продовольчої безпеки, оскільки їхнє населення динамічно зростає разом зі збільшенням попиту на імпортні продукти харчування, що призвело до того, що багато країн регіону сильно або частково залежать від імпорту продовольчого зерна, зокрема експортованого через Чорне море. Через військову агресію рф проти України, відбулося блокування логістичних каналів збуту, зокрема портової морської інфраструктури, що призвело до значного зниження обсягів постачання експорту української аграрної продукції до країн Азії та Африканського континенту. На цьому фоні світова спільнота, європейське співтовариство, як і українська держава, стали свідками масових системних випадків масштабного розкрадання окупантами українського зерна, яке є фундаментальною основою забезпечення продовольчої безпеки. Росія активно готувалася до розкрадання запасів українського зерна з метою реалізації сценарію скерованого хаосу, що має наслідками провокування голоду українського населення. І першим атакам після 24 лютого 2022 року агресор навмисно піддавав передовсім багаті на зерно регіони України, а зернові термінали, елеватори та інфраструктуру виробництва харчових продуктів окупанти активно захоплювали, руйнували та знищували. В контексті зазначеного держава-агресор намагається завдати ракетних ударів саме по портовій інфраструктурі, зерновим складам та елеваторам з метою провокування масштабних збитків та фізичного знищення готових до експорту сільськогосподарських культур.

На тлі повномасштабного вторгнення в Україну, росія вкрала з окупованих територій України понад 1700 т. української агропродукції та продовжує знищувати сільськогосподарську інфраструктуру. Викрадали українське зерно, спрямовуючи його на внутрішній російський ринок та намагаючись продати за кордон, росіяни почали фактично із перших тижнів тимчасової окупації українських територій. Збіжжя вивозили залізницею й автотранспортом до Криму та Ростовської області, а також транспортували через порти Севастополя та Бердянська. Однією з перших викрадених окупантами великих партій українського збіжжя було зерно, вже завантажене на кораблі, які через початок масштабної російської агресії не встигли залишити Бердянський порт. Злочинне вилучення, вивезення та використання українського зерна є

черговим свідченням протиправних та деструктивних дій РФ, які, зокрема, порушують основні засади та принципи Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН (далі – ФАО) – гарантування продовольчої безпеки та подолання голоду у світі. Така злочинна та деспотична політика держави-агресора ставить під велике питання доцільність її правомочного членства в ФАО та інших міжнародних організаціях.

Таким чином, повномасштабне вторгнення РФ в Україну стало глобальним викликом та потужним випробуванням для продовольчої безпеки не тільки нашої країни, а й для всього цивілізованого світу. До того ж, зухвала військова агресія може спричинити політичну нестабільність та проблеми економічного характеру в десятках країн світу, особливо в тих, що розвиваються. Країни Африканського континенту на південь від Сахари, а також Афганістан, Пакистан, Сирія та Ємен є особливо вразливими у контексті забезпечення регіональної продовольчої безпеки, що напряму пов'язано із розв'язаною Росією проти України війною. За висновками провідних світових аналітиків, вторгнення РФ в Україну спричинило чи не найбільш руйнівний період за останні десятиліття для глобальної продовольчої безпеки, призвело до підвищення цін на продукти харчування першої необхідності та сільськогосподарські культури. Загалом за наслідками збройної агресії РФ проти України відбулося суттєве погіршення показників доступності та достатності продовольчих товарів для населення, невиконання загальних показників продовольчої безпеки України. Через війну вітчизняний аграрний сектор зазнав збитків та втрат на загальну суму понад \$80 млрд., включаючи недоотриманий дохід виробників сільськогосподарської продукції та збільшення собівартості продукції більш ніж удвічі. За таких умов для нашої країни актуальним та своєчасним залишається визначення подальших пріоритетних напрямків сталого розвитку вітчизняного сільського господарства та оптимальних шляхів забезпечення продовольчої безпеки на стратегічному рівні в умовах правового режиму воєнного стану.

**Результати аналізу наукових публікацій.** Проблемні питання у сфері правового забезпечення продовольчої безпеки в загальнодержавних масштабах останнім часом досліджували такі вітчизняні науковці: Ю. Батир [1], Т. Коваленко [2], О. Кузмічов [3], О. Пащенко [4], В. Шишлюк та В. Самокиш [5] та інші. Особливості нормативного забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану та пошук оптимальних шляхів її удосконалення здійснювали: Т. Курман [6], А-М. Ольховська та Є. Білоусов [7], Л. Півненко [8], Т. Харитонова і Х. Григор'єва [9]. У зарубіжній науковій літературі тематичні дослідження, присвячені особливостям законодавчого забезпечення продовольчої безпеки в умовах військових конфліктів проводили: дослідники німецької школи права – Б. Кемірлінг, К. Шеттер, Л. Віркус [9], італійські науковці – А. Іаковіно, А. Андреотті та С. Раго [10] та деякі інші іноземні автори на сторінках періодичних та наукових світових авторитетних видань. Адже вказані фахівці предметно не розглядали стратегічні засади організаційно-правового забезпечення продовольчої безпеки, визначення подальших шляхів удосконалення правових механізмів покращення стану забезпечення продовольчої безпеки за наслідками набуття чинності Стратегією продовольчої безпеки України, що певним чином підкреслює актуальність та своєчасність підготовки цієї наукової статті.

**Метою статті** є визначення пріоритетів державної аграрної політики в контексті організаційно-правових стратегічних засад забезпечення продовольчої безпеки в умовах дії воєнного стану, окреслення подальших перспективних кроків, які мають сприяти розв'язанню продовольчої проблеми на загальнодержавному рівні, подолання загроз у сфері продовольчого забезпечення, зміцнення імпортного потенціалу вітчизняного аграрного товарного виробництва.

**Виклад основного матеріалу.** Продовольча безпека є та залишається важливою складовою національної безпеки України. У світових масштабах забезпечення продовольчої безпеки є пріоритетним напрямком державної аграрної політики, оскільки охоплює широкий спектр економічних, соціальних, демографічних і екологічних факторів. Стан забезпечення продовольчої безпеки держави залежить, перш за все, від базового потенціалу та показників аграрного товарного виробництва. Державна аграрна політика у сфері забезпечення продовольчої безпеки повинна бути спрямована на надання, сприяння та підтримку вітчизняного аграрного товаровиробника з використанням сучасних інструментів аграрного протекціонізму й підтримки. Саме тому в країнах із розвинутою ринковою аграрною економікою виробництво сільськогосподарської продукції та її переробка розглядаються як важливі передумови політичної та економічної стабільності.

Цілком логічно, що формування ефективної системи продовольчої безпеки є важливою детермінантою сталого розвитку України, а схвалення виважених та адекватних управлінських рішень на рівні нормативно-правових актів з метою розробки та впровадження ефективного інструментарію управління продовольчою безпекою має ґрунтуватися на результатах аналітичних досліджень, показників розвитку сільського господарства та його складових, поточного стану, тенденцій, основних факторів і чинників, які на неї впливають. До уваги слід брати сучасний стан трансформацій, які характерні як для вітчизняної економіки у цілому та АПК, зокрема, так й тренди розвитку європейських і світових аграрних й товарних ринків.

Продовольча безпека – важлива складова національної безпеки держави. Її забезпечення та підтримання продовольчої незалежності країни є важливими пріоритетами будь-якої держави світу. Надійне та безперебійне забезпечення країни продовольством має стратегічне значення, оскільки від цього залежать не лише її продовольча, а й національна безпека. Продовольча безпека є фактором збереження державності та суверенітету нашої країни, однією із головних складових соціально-економічної політики, а також необхідною умовою реалізації стратегічного національного пріоритету – підвищення якості життя громадян шляхом гарантування високих стандартів життєзабезпечення, навіть попри правовий режим воєнного стану. На цьому, Україна все ще залишається провідною аграрною державою світу, здатною забезпечити продовольством сотні мільйонів населення у глобальних вимірах.

До початку повномасштабної збройної агресії РФ на аграрний сектор економіки припадало близько 20 % ВВП України, а внутрішній ринок більш ніж на 80 % був наповнений продуктами харчування вітчизняного виробництва. За результатами 2021 маркетингового року на зовнішні ринки було поставлено близько 61 млн. т. зернових, олійних культур і рослинних олій, що еквівалентно річним потребам для споживання для 400 млн. людей. В результаті сформувалася досить складна структурна динаміка українського аграрного сектору: великий аграрний бізнес конкурував з фермерськими господарствами та дрібними товарними господарствами сімейного типу. Тобто сільське господарство України апріорі завжди було локомотивом продовольчої безпеки, пріоритетною сферою економіки нашої держави. У довоєнний період чимало державних ресурсів та іноземних інвестицій було витрачено на проведення реформ та фінансування програм підтримки розвитку вітчизняного сільського господарства. Родючі землі, сприятливий клімат та інвестиції не лише забезпечували динамічне нарощення обсягів виробництва аграрної продукції, а й сприяли її експорту до Азії, Африки та країн Близького Сходу.

З іншого боку, деякі європейські країни (Польща, Угорщина, Болгарія) категорично виступають проти українського аграрного імпорту. У квітні 2023 року уряди Польщі та Угорщини ухвалили рішення тимчасово заборонити імпорт зерна та низки інших продовольчих товарів з України з метою захисту власного АПК. У вересні 2024 року на засіданні Ради Євросоюзу з питань сільського господарства й рибальства у Брюсселі Болгарія ініціювала обмеження ввезення яєць з України. Такий крок пов'язаний з тим, що ціни на українські яйця значно нижчі за ціни на яйця, вироблені в Болгарії, що чинить суттєвий знижувальний тиск на рівень внутрішніх цін і стало причиною банкрутства деяких болгарських птахофабрик.

Беззаперечно російське військове вторгнення у 2022 році та загарбницька війна рф проти України спричинили вітчизняному аграрному виробництву і сільським територіям величезні та масштабні руйнування, збитки та великі проблеми. Окрім безпосереднього негативного впливу на сільське господарство, війна рф проти України має потужний руйнівний вплив на навколишнє природне середовище, ґрунти та якість води, що матиме негативні наслідки для вітчизняного сільського господарства в довгостроковій перспективі. Проте війна не зупинила, а лише посилила боротьбу за ресурси та державну підтримку між великим агробізнесом та селянськими й фермерськими господарствами, постійно піднімаючи на порядок денний питання про перспективне майбутнє українського сільського господарства.

Водночас, через збройну агресію рф проти України було втрачено частину потенціалу як у сфері безпосереднього виробництва сільськогосподарської продукції, так і у сфері її переробки, частково або повністю зруйновано сталі ланцюги просування продукції як всередині країни, так і на світові аграрні ринки. Крім того, суттєвих негативних змін зазнала структура споживання харчових продуктів населенням – як за видами продуктів харчування, обсягами їх споживання, так і за географічним принципом.

Завдяки масштабній міграції населення відбулося скорочення фонду внутрішнього споживання, що підвищило конкурентність у всіх сегментах аграрного та продовольчого ринків. Водночас, внаслідок ведення бойових дій в Україні має місце зниження споживчої та купівельної спроможності населення, у тому числі щодо продовольчих товарів. В Україні виробляється достатньо продовольства для забезпечення фізіологічних потреб населення, адже внаслідок низької купівельної спроможності громадян та високої частки втрат продукції на усьому виробничо-збутовому ланцюжку, частина населення має обмежений доступ до необхідних харчових продуктів. Протягом 2023 – 2024 років в Україні продовжилося зростання цін на продукти харчування, порівняно з іншими групами споживчих товарів, і водночас необхідно акцентувати увагу на тому, що має місце негативна тенденція до зростання в раціонах харчування населення продовольства високого цінового сегменту завдяки зростанню інфляції.

В сучасних умовах для України питання забезпечення продовольчої безпеки в умовах повномасштабної війни рф проти України є критично важливими, оскільки виступають фактором підтримання життєдіяльності українських громадян та суспільства в цілому. За таких умов сучасними пріоритетами державної політики є формування стійкої системи продовольчої безпеки держави, забезпечення повноцінного доступу кожної людини та громадянина до безпечних харчових продуктів у достатній кількості, створення передумов для продовольчої незалежності країни, сталого розвитку сільського господарства.

Державна аграрна політика, яку реалізує Уряд України певним чином в ручному режимі є орієнтованою екстреною відповіддю на надзвичайні події, обставини та

триваючі військові дії і яка довела свою ефективність у підтримці великого експортно-орієнтованого агробізнесу, який значно постраждав у перший рік російського військового вторгнення. Однак така політика менш ефективна в наданні реальної допомоги меншим аграрним товаровиробникам продовольства та фермерам, щоб вони могли впоратися з небезпекою, яка пов'язана із масштабами війни.

Проблематика забезпечення продовольчої безпеки залишається однією із гострих та важливих сфер, якою у першочерговому порядку опікується держава в умовах особливого періоду. Водночас, чинна модель розвитку аграрного сектора виявилася надзвичайно вразливою, оскільки вона заснована на сировинному характері та деформованій структурі аграрного товарного виробництва – великі аграрні формування переважно спеціалізуються на рослинництві, вирощуючи високорентабельні й швидкоокупні сільськогосподарські культури, тоді як, у свою чергу, дрібні підприємства АПК та фермери зайняті на виробництві трудомісткої продукції тваринництва, вирощуванні плодовоовочевих та ягідних культур. Хибність та уразливість цієї моделі виявилася під час повномасштабного воєнного вторгнення рф в Україні.

Також непоодинокі випадки припинення роботи та арешту майна та майнових комплексів у рамках кримінальних проваджень потужних агропродовольчих компаній, у яких було виявлено російські частки або бенефіціарне російське походження в Україні. Так, наприклад, на заарештованому ще у серпні 2022 року підприємстві “Єрмоліно”, яке спеціалізувалося на виготовленні широкого асортименту заморожених полуфабрикатів – пельменів, хінкалі, млинців, котлет та яке перебуває в управлінні Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами (АРМА), залишилося понад 300 т. прострочених продукції і сировини, які були вимушено утилізовані [13]. На жаль, такі факти та події фіксуються на системній основі, що спричиняє масштабні збитки і несе суттєву загрозу для підприємств харчової промисловості та для регіональної продовольчої безпеки в цілому.

Перед українськими експортерами зернових наразі більш ніж достатньо викликів: перманентні обстріли дунайських портів та портової інфраструктури, мінування морських шляхів країною-агресором рф, низька маржинальність агробізнесу. Через війну українське збіжжя втрачає експортні ринки, і на жаль, немає простих та темпоральних рішень для швидкого відновлення втрачених позицій. Хоча є й позитивна тенденція щодо збільшення показників експорту українського зерна. У 2023 – 2024 маркетинговому році експорт зерна з України збільшився на 3 % порівняно з попереднім періодом, оскільки українські військові забезпечують безпечний логістичний морський шлях для експортерів, але таке зростання певною мірою залежить від логістики, рентабельності та зовнішнього попиту, а правоохоронці системно розслідують випадки постачання “сірого” експорту зерна. За таких умов Україна має усі шанси вийти на довоєнні показники експорту аграрної продукції. Завдяки роботі Збройних сил України український зерновий коридор не просто працює, а й нарощує темпи експорту. Попри загрози російських балістичних ударів, порти Дунайського кластера активно розвиваються та впродовж повномасштабної війни майже у шість разів наростили обсяги перевалювання, порівняно з 2022 роком.

Одночасно, подолання ризиків та загроз національній продовольчій безпеці в умовах російської військової агресії та запровадженого у зв'язку з цим правового режиму воєнного стану визначено на рівні чинного законодавства як важливий пріоритет державної безпекової політики. Переконливим свідченням цього стала чимала кількість схвалених та оприлюднених протягом 2022 – 2024 років нормативно-правових актів, присвячених цій тематиці, зокрема це: Закон України “Про внесення змін до

деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану” від 24.03.24 р. № 2145-IX [14], Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження Плану заходів забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану” від 29.04.22 р. № 327-р [15]; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.08.22 р. № 771-р “Про схвалення Стратегії реформування системи державного матеріального резерву на період до 2025 року” [16]; рішення РНБО України “Про стан забезпечення продовольчої безпеки”, яке було введено в дію Указом Президента України від 09.10.23 р. № 681 [17] тощо.

Важливою подією стало затвердження на урядовому рівні 23 липня 2024 року Стратегії продовольчої безпеки України та операційного плану з її реалізації [18]. Стратегія продовольчої безпеки – фундаментальний акт вітчизняного законодавства, який має декларативний й прогностичний характер, регламентує етапи сталого розвитку сфери забезпечення продовольчої безпеки в умовах особливого періоду (правового режиму воєнного стану), визначає цілі, завдання та основні напрямки державної соціально-економічної політики з метою забезпечення продовольчої безпеки країни як важливої складової національної безпеки держави. В її положеннях, у тому числі, узагальнені чинники, виклики, фактори, ризики та загрози у сфері продовольчого забезпечення, деталізовані механізми, порядок та умови створення та підтримання системи надійного та безперебійного постачання для задоволення фізіологічних потреб населення країни продовольства, регламентовано перспективні напрямки реформування системи державних продовольчих резервів, інституційного формування та забезпечення стратегічних потреб держави у продовольчих товарах. Стратегія розрахована на період до 2027 року та уособлює пріоритетні засади державної політики у сфері управління продовольчою безпекою та вітчизняним АПК.

Слушно вказує О. Пашенко, що 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, а також запровадження системного підходу до впровадження заходів такого відновлення [5, с. 289].

Форматом запропонованої програми стала саме Стратегія продовольчої безпеки України, яка спрямована на узагальнення важливих пріоритетів у сфері формування та реалізації продовольчої безпеки, визначення напрямів і способів її досягнення. На законодавчому рівні завданням цієї стратегії є визначення комплексу заходів за пріоритетними напрямками, спрямованими на визначення передумов з метою всебічного забезпечення продовольчої безпеки держави, забезпечення фізичного та економічного доступу кожної людини до безпечних харчових продуктів у достатній кількості, створення передумов для гарантування продовольчої незалежності країни, сталого розвитку аграрного сектору економіки та сільських територій.

Однозначно, схвалення Стратегії продовольчої безпеки стало важливим поступальним кроком у сфері запровадження методологічних підходів довгострокового планування, а отже, сам факт її прийняття однозначно є позитивним та результативним здобутком. Нормативно встановлено, що формування національної системи забезпечення продовольчої безпеки передбачає, у тому числі, удосконалення процесів державного управління як сукупності безперервних взаємопов’язаних дій та функцій, що здійснюються органами державної влади у вказаному контексті. Практична реалізація положень Стратегії передбачає досягнення трьох ключових цілей:

1) Наповнення ринку аграрної продукції, поступове заміщення імпорту і відновлення підприємств харчової промисловості.

2) Забезпечення доступності продовольства для всіх груп населення України на фоні зменшення частки продовольства в структурі витрат українців.

3) Посилення стану продовольчої безпеки, що включає механізми прозорого формування державних продовольчих резервів, створення системи моніторингу продовольчої безпеки, пріоритетне розмінування земель сільськогосподарського призначення, у тому числі й звільнених від ворога, адаптації до змін клімату тощо. Досягнення визначених Стратегією цілей передбачається двома етапами.

Перший етап (2024 – 2026 роки) – формування та здійснення заходів підтримки вітчизняних аграрних товаровиробників, спрямованих на розвиток пріоритетних галузей АПК, зокрема, виробників органічної продукції. Відповідно до оприлюднених статистичних відомостей Україна, за підсумками 2023 року, посіла 5 місце з 125 країн світу за обсягами експортованої органічної продукції до ЄС та вже шостий рік поспіль залишається в топ-5 найбільших експортерів до ЄС [19]. Європейський Союз залишається основним імпортером вітчизняної сировинної продукції та продукції первинного виробництва, при цьому найбільшу частку імпорту складають фрукти (тропічні, свіжі чи сушені), макуха та соя. На жаль, обсяг експорту органічної продукції з України зменшився порівняно з 2022 роком на 20,7%. Це пов'язано із значним зменшенням обсягів виробництва органічної продукції внаслідок скорочення площ в результаті повномасштабного російського військового вторгнення, а також через блокування кордонів наприкінці 2023 року. Загалом можна констатувати, що частка експорту української аграрної продукції до країн ЄС за результатами 2023 року зросла на понад 50%.

Тож сьогодні актуальним є питання, як Україні утримати позиції на цьому ринку, паралельно інтегруючись до євроспільноти. З червня 2022 року Європейський Союз запровадив автономні торговельні преференції (далі – АТП) для України, знявши всі тарифні обмеження на ввезення української аграрної та харчової продукції до ЄС. У 2024 році АТП зазнали певних змін, в результаті чого були введені обмеження для визначеної категорії “чутливих” для ЄС продовольчих товарів. За деякими позиціями квоти вже використані або майже закінчуються, а питання, як Україна буде торгувати з ЄС з 1 січня 2025 року залишається відкритим. Україна має не найгірші умови доступу до ринків держав-членів ЄС за винятком деяких категорій товарів, які підпадають під часткову лібералізацію, але умови кращі, аніж ті що були у 2021 році. Загалом для остаточного переходу вітчизняного АПК на стандарти ЄС Україні знадобиться не менше 5 років.

Адже основними принципами майбутньої політики сільського господарства ЄС визначено захист доходів фермерів та гарантування продовольчої безпеки з одночасним фокусуванням на екологічній та соціальній відповідальності, що має бути враховано у концептах державної аграрної політики України. Такий формат враховує гіпотезу, анонсовану ще у вересні 2023 року в положеннях Стратегічного діалогу про майбутнє сільського господарства ЄС про те, що саме продовольство та сільськогосподарське виробництво відіграватимуть важливу стратегічну роль в новому геополітичному контексті як невід’ємна частина європейської безпеки [20].

Другий етап (протягом 2027 року) – передбачає відновлення вітчизняних підприємств харчової промисловості на рівні об’єднаних територіальних громад, адміністративно-територіальних одиниць та держави в цілому. Практична реалізація Стратегії надасть можливість сформувати стійку до загроз систему продовольчої розвитку аграрного сектору економіки, забезпечити повноцінний доступ усіх верств населення до безпечних харчових продуктів у достатній кількості.



Також для обох визначених етапів передбачається забезпечення ефективного виконання програм та нормативно-правових актів, пов'язаних із продовольчою безпекою, проведення щорічної оцінки ефективності реалізації Стратегії та розроблення за її результатами рекомендацій з метою удосконалення самої Стратегії та плану заходів з її виконання. Очікувано, успішна реалізація положень Стратегії продовольчої безпеки надасть сприятливу можливість для України, попри військовий стан і надалі годувати себе та країни, які гостро потребують вирішення продовольчої проблеми. Україна зберігає статус одного з важливих гарантів глобальної продовольчої безпеки: амбіційні цілі передбачають у середньостроковій перспективі довести вітчизняний потенціал виробництва агропродовольчої продукції до 200 млн. т., а зернових і олійних культур – до 150 млн. т.

Формування продовольчого резерву – це новий виклик в умовах воєнного стану. На виконання положень Стратегії реформування системи державного матеріального резерву на період до 2025 року [21] було запущено процес відокремлення мобілізаційного резерву від державного резерву, здійснення його формування в межах резервів, що створюються виключно органами виконавчої влади в межах затверджених мобілізаційних завдань. При цьому, важливим напрямом визначено відповідальне зберігання продовольства на складах системи державного резерву за умови підвищення ефективності роботи таких підприємств та за рахунок залучення державних та приватних операторів ринку.

Одночасно практичне впровадження Стратегії у вітчизняні реалії надасть можливість забезпечити:

- створення систем національного та регіонального моніторингу продовольчої безпеки за допомогою організації збору даних, необхідних для відстеження її критеріїв;
- створення системи раннього попередження загроз продовольчої безпеки;
- розробку та впровадження плану дій забезпечення населення харчовими продуктами при надзвичайних ситуаціях;
- калорійність середньодобового споживання харчових продуктів в межах рекомендованої норми;
- максимальне наближення достатності фактичного споживання харчових продукту до рекомендованих норм;
- частку сукупних витрат на харчування у загальному підсумку витрат домогосподарств не вище 35 %;
- продовольчу незалежність за основними продуктами не нижче встановлених граничних критеріїв;
- створення стійких продовольчих систем, які гарантують економічну та фізичну доступність здорового харчування всім громадянам;
- розвиток стійкого сільськогосподарського виробництва, у тому числі наявність рівного доступу до ринку усіх виробників харчових продуктів, створення стійких виробничо-збутових систем, диверсифікація виробництва;
- наявність на ринку виключно безпечних харчових продуктів, які супроводжуються достатньою інформацією, щоб споживач міг зробити усвідомлений вибір, відсутність на ринку фальсифікованих харчових продуктів.

Також під час реалізації етапів цієї Стратегії передбачається здійснення регулярних досліджень з метою визначення стану продовольчої безпеки, з урахуванням існуючих індикаторів та критеріїв її забезпечення. Моніторинг реалізації положень Стратегії здійснюватиметься шляхом спостереження, збору, обробки, систематизації та аналізу

індикаторів та критеріїв продовольчої безпеки, визначення механізмів запобігання та ліквідації наслідків негативних процесів і загроз продовольчій безпеці.

Ще у 2021 році Ю. Батир акцентував увагу, що для боротьби із загрозою продовольчої безпеки України повинна бути розроблена не тільки стратегія розвитку, але й механізм забезпечення, що передбачає реформування всього АПК. Механізм забезпечення продовольчої безпеки країни, як система організаційно-економічних та правових заходів по попередженню економічних загроз повинен включати: моніторинг економіки з метою виявлення і прогнозування внутрішніх і зовнішніх загроз продовольчої безпеки; створення нормативно-правової бази безпеки АПК; кредитування та підтримка державою національного виробника харчових продуктів, забезпечення його конкурентоздатності; високий рівень захисту здоров'я та життя споживачів харчових продуктів; збалансованість харчових продуктів різних вікових та професійних груп населення [1, с. 50].

Навіть попри війну, у 2024 маркетинговому році Україна збрала близько 40 млн. т. нового врожаю, з яких 22 млн. т. – пшениця, що вчетверо перевищує внутрішні потреби країни, забезпечуючи продовольчу безпеку для багатьох інших держав світу. При цьому, внутрішнє споживання складає близько 6 млн. т. Таким чином, було зібрано пшениці майже у 4 рази більше, аніж складають потреби внутрішнього споживання, що переконливо засвідчує світовий статус України як гаранта та глобального донора продовольства для багатьох країн, у першу чергу, Африканського континенту.

На цьому фоні дискусійним питанням сьогодення залишається доцільність перехід аграрної економіки України на “воєнні рейки” з метою забезпечення безперервного функціонування держави та її обороноздатності в умовах війни. Загальновідомо, що збитки, які завдає війна сільському господарству, масштабні та величезні. Ворог чудово розуміє, наскільки важливим є агросектор для нашої країни, а тому прагне знищувати зерносховища, сільськогосподарську техніку, посіви, аграрну інфраструктуру. При цьому, втрати вітчизняного аграрного сектору після вторгнення можна умовно поділити на дві категорії – це втрата фізичних активів та недоотриманий прибуток. Йдеться про збитки внаслідок безпосереднього знищення матеріальних цінностей – елеваторів, сільськогосподарської техніки, зерна тощо. Недоотриманий дохід українських аграріїв оцінюється на сьогодні майже у \$70 млрд. Ці цифри враховують втрати через неможливість обробляти землю на територіях, які потрапили під окупацію, а також на прифронтових територіях, замінованих і забруднених вибухонебезпечними предметами, оскільки за експертними оцінками в результаті російського вторгнення Україна втратила щонайменше 20 – 25 % орних земель. Тим не менш, незважаючи на всі складнощі, в аграрному секторі не відбулося масового банкрутства підприємств. І протягом двох з половиною років фермерам вдавалося забезпечувати продовольчу безпеку країни і навіть надсилати свою продукцію на експорт. Вивезення морем аграрної продукції, як, втім, і будь-якої іншої, у перші місяці після вторгнення було ускладнено через російську блокаду морських торгових шляхів. Ситуацію вдалося вирішити завдяки “зерновій угоді”, укладеній між Україною, Туреччиною, ООН та росією 22 липня 2022 року [22]. Чорноморська зернова ініціатива дозволила безпечно експортувати майже 33 млн. т. зерна та продуктів харчування до 45 країн. Адже ця угода не вирішила усіх проблем українського аграрного експорту та у липні 2023 року рф в односторонньому порядку вийшла із “зернової угоди”. Проте Україна продовжує морський аграрний експорт, використовуючи для цього найбільш безпечні транспортні коридори, динамічно збільшуючи обсяги постачання вітчизняної аграрної продукції на світовий продовольчий ринок.

Важливим аспектом забезпечення продовольчої безпеки є адаптація до змін клімату, що має значний вплив на потенціал та спроможності профілюючих галузей сільського господарства й вітчизняного АПК в цілому. В цьому контексті важливою складовою продовольчої безпеки залишається забезпечення екологічно орієнтованого розвитку агропромислового комплексу та гарантування продовольчої безпеки [23]. Оскільки продовольча безпека тісно та органічно пов'язана із екологічною безпекою, то з метою реагування на виклики та загрози сьогодення Міндовкілля України планує розробити Програму адаптації агросектору до кліматичної політики до 2026 року. Одночасно, 30 травня 2024 року Уряд України схвалив Стратегію формування та реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2035 року і затвердив операційний план заходів з її реалізації у 2024 – 2026 роках [24].

Метою цієї Стратегії є створення організаційно-правових засад формування та реалізації державної політики у сфері зміни клімату з метою досягнення сталого розвитку та забезпечення ефективного переходу до низьковуглецевого розвитку держави за умови економічної, енергетичної, продовольчої та екологічної безпеки, підвищення рівня добробуту громадян, зменшення впливів та наслідків зміни клімату та для врахування цілей державної кліматичної політики під час повоєнної відбудови України. За результатами практичної реалізації цієї Стратегії очікується забезпечення переходу до кліматично стійкого виробництва продовольства та сільськогосподарської продукції, постачання та розподілу продовольства, а також збільшення сталого та відновлюваного аграрного виробництва. На виконання операційного плану заходів з реалізації Кліматичної стратегії у 2025 році має бути завершено дослідження оцінки ризиків сільського господарства до зміни клімату, а до 2026 року буде розроблений – програмний документ щодо адаптації агросектору до викликів та загроз у цій площині.

Таким чином, державна кліматична політика є важливою передумовою існування та сприятливого розвитку вітчизняного сільського господарства та агропромислового комплексу, оскільки безпосередньо впливає на: адаптацію до зміни клімату, що допомагає фермерським господарствам адаптуватися через нові сільськогосподарські культури та агрономічні практики; сприяє стабільності функціонування агропродовольчих систем в умовах зміни клімату; дозволяє підвищувати ресурсну ефективність у сфері запровадження інноваційних біотехнологій для зменшення споживання води, енергії та інших ресурсів. Кінцевою метою оприлюднених стратегічних наративів є досягнення в Україні нейтральності до 2050 року саме завдяки кардинальним змінам у сфері харчової промисловості та сільського господарства, впровадження основних принципів Європейського зеленого курсу, що включає сталий екологічний розвиток, збереження біорізноманіття, покращення якості води та ґрунту, перехід до відновлюваних джерел енергії, розвиток органічної аграрної економіки, розширення природоохоронних зон та територій тощо.

Не можна не погодитися з думкою Л. Півненко про те, що держава, в умовах воєнного стану, приймає відповідальні законодавчі рішення, які врегульовують ключові питання забезпечення продовольчої безпеки, полегшення діяльності сільгоспвиробників в умовах воєнних дій. Законодавчі зміни, які прийняті у сфері продовольчої безпеки розраховані на застосування лише у період воєнного часу і сприяють стабілізації та розвитку цього сектору економіки в умовах повномасштабної військової агресії РФ проти України [8, с. 175].

#### **Висновки.**

Росія продовжує використовувати продовольство як зброю та одноосібно блокує один із важливих основних логістичних шляхів експорту зерна з України для

споживання потребує третіми країнами, несе політичну та юридичну відповідальність за перебої постачання зерна по всьому світу та зростання цін на продовольство в усьому світі. Продовольча безпека залишається важливою складовою національної безпеки країни, фактором збереження державності та суверенітету, головною складовою соціально-економічної політики, а також необхідною умовою реалізації стратегічного національного пріоритету – підвищення якості життя громадян шляхом гарантування високих стандартів життєзабезпечення. Продовольча безпека спрямована на забезпечення доступу усіх соціальних і демографічних груп населення до безпечних харчових продуктів у достатній кількості та якості упродовж усього року; сприяння сталому розвитку сільського господарства; досягнення продовольчої незалежності – високого рівня продовольчого самозабезпечення; зниження рівня захворюваності населення, пов'язаного із неінфекційними хворобами та потенційне зниження рівня смертності, зумовленої дією факторів ризику, пов'язаних з харчуванням.

Важливими та актуальними завданнями організаційно-правового забезпечення продовольчої безпеки в умовах правового режиму воєнного стану залишаються розробка та практична реалізація законодавчих та нормативно-правових актів, присвячених: створенню системи виявлення та раннього попередження загроз продовольчій безпеці; розробці та впровадженню плану дій з метою забезпечення населення харчовими продуктами в умовах кризових або надзвичайних ситуацій; оптимізації продовольчих систем з метою доступу громадян до здорового харчування (скорочення виробничо-збутових ланцюжків, зменшення втрат харчових продуктів тощо); стимулюванню розвитку аграрного товарного виробництва, підвищення якості життя громадян за рахунок доступності продовольства для усіх груп населення; дієвим та ефективним заходам з метою запобігання та адаптації до зміни клімату, зокрема, впровадження інноваційних системи зрошення; впровадженню конкурентоспроможних вітчизняних агропродовольчих біотехнологій, заснованих на новітніх досягненнях науки та техніки; залученню технологій штучного інтелекту у виробництво продуктів харчування; формуванню державного продовольчого резерву; особливостям розмінування сільськогосподарських земель, відновлення та підвищення їх родючості, особливо на звільнених територіях; екологізації сільськогосподарського виробництва з акцентом на розвиток органічного виробництва; вдосконаленню державного контролю в сферах безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, ветеринарної медицини, здоров'я та благополуччя тварин, карантину та захисту рослин, дотриманню заходів біологічної і генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин під час створення, дослідження та практичного використання ГМО.

Також держава, у рамках реалізації засад державної аграрної політики та забезпечення виконання Стратегії продовольчої безпеки в умовах правового режиму воєнного стану повинна контролювати та запобігати необґрунтованому зростанню фіксовані ціни на паливо та паливно-мастильні матеріали, не допускати дефіциту продуктів харчування першої необхідності, гарантувати фізичну та економічну доступність продовольства на загальнодержавному та регіональному рівнях.

Таким чином, основою стратегічною метою продовольчого забезпечення залишається створення дієвого організаційно-правового механізму продовольчої безпеки, шляхом прийняття відповідних законодавчих актів, положення яких мають регламентувати сучасні відносини у сфері розвитку та підтримки сільського господарства, стабільного продовольчого забезпечення населення країни, визначати заходи та передумови щодо недопущення продовольчої кризи, продовольчих ризиків та дефіциту продуктів харчування першої необхідності. Створення та оптимізація

стабільної та стійкої до реальних та потенційних загроз функціональної системи, яка дозволить забезпечити усі віково-статеві групи населення країни безпечними та якісними харчовими продуктами із урахуванням існуючих нормативів фізіологічної потреби організму людини в продуктах харчування, виходячи з їх хімічного складу та енергетичної цінності, за рахунок власного виробництва та необхідних обсягів імпорту. Надійне забезпечення населення країни продовольством та збереження ресурсних можливостей досягнення такої цілі майбутніми поколіннями має стратегічно важливе значення, оскільки від цього залежить не лише продовольча, а і національна безпека країни. За таких умов повноцінне відновлення функціонування вітчизняного агропромислового виробництва та продовольчого забезпечення має дозволити забезпечити не тільки стійку до загроз і викликів продовольчу безпеку України, але і позитивно вплине на стан продовольчих систем багатьох країн світу.

### Використана література

1. Прямі збитки аграрного сектору України через війну перевищили \$80 млрд. URL: <https://forbes.ua/news/pryami-zbitki-agrarnogo-sektora-ukraini-cherez-viynu-perevishchili-80-mlrd-kse-agrotsentr-21022024-19364>
2. Батир Ю.Г. Державна стратегія продовольчої безпеки України. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2021. Вип. 1. С. 49-57.
3. 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.
4. Кузмічов О.Д. Стратегія та тактика державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки. *Нове українське право*. 2024. Вип. 1. С. 145-150.
5. Пашенко О.М. Проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану. *Південноукраїнський Правничий Часопис*. 2022. № 1-2. С. 283-291.
6. Шишлюк В.Р., Самокиш В.П. Правове забезпечення продовольчої безпеки України: сучасний стан та перспективи. *Право і суспільство*. 2020. № 1. С. 133-138.
7. Курман Т.І. Актуальні питання правового забезпечення продовольчої безпеки в умовах агроєкоциду. *Аналітично-порівняльне правознавство*. – (Електронне наукове видання). 2023. № 5. С. 293-297.
8. Ольховська А.М., Білоусов Є.М. Нормативно-правове забезпечення продовольчої безпеки в умовах правового режиму воєнного стану (постановка проблеми). *Право та інновації*. 2022. № 2 (38). С. 27-34.
9. Півненко Л.В. Правове регулювання продовольчої безпеки в умовах воєнного стану: матеріали “круглого столу” *Правові виклики сучасності*, м. Харків, 20 груд. 2022 р. Харків: Державний біотехнологічний університет, 2022. С. 170-173.
10. Харитонова Т.Є., Григор’єва Х.А. Продовольча безпека в умовах воєнних конфліктів сучасності: правовий досвід іноземних держав. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 287-291.
11. Birgit Kemmerling, Conrad Schetter, Lars Wirkus. The logics of war and food (in)security. *Global Food Security*. 2022. Volume 33. P. 1-8. DOI: [10.1016/j.gfs.2022.100634](https://doi.org/10.1016/j.gfs.2022.100634). URL: [https://www.researchgate.net/publication/359720679\\_The\\_logics\\_of\\_war\\_and\\_food\\_insecurity](https://www.researchgate.net/publication/359720679_The_logics_of_war_and_food_insecurity)
12. Angela Iacovino, Alessandro Andreotti, Sara Rago. War and Food (In)security – A Lesson from the Russian-Ukrainian Conflict. *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*. 2023. № 1. Volume 27. P. 99-125. DOI: [10.33067/SE.1.2023.5](https://doi.org/10.33067/SE.1.2023.5). URL: <https://journalse.com/pliki/pw/1-2023-Iacovino.pdf>
13. На заарештованому заводі “Єрмоліно” залишилось 300 т. прострочених продукції і сировини. URL: <https://biz.liga.net/ua/all/prodovolstvie/novosti/na-zaareshtovanomu-zavodi-yermolino-zalyshylos-300-tonn-prostrochenykh-produktsii-i-syrovyny>

14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану: Закон України від 24.03.22 р. № 2145. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-20#Text>

15. Про затвердження Плану заходів забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.04.22 р. № 327-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/327-2022-%D1%80#Text>

16. Про схвалення Стратегії реформування системи державного матеріального резерву на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.08.22 р. № 771-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771-2022-%D1%80#Text>

17. Про стан забезпечення продовольчої безпеки: рішення Ради національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 09.10.23 р. № 681/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0038525-23#Text>

18. Про схвалення Стратегії продовольчої безпеки України на період до 2027 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.07.24 р. № 684-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/684-2024-%D1%80#Text>

19. Україна – у топ-5 найбільших експортерів органічної продукції до ЄС. URL: <https://agro.portal.ua/news/ukraina/ukrajina-u-top-5-naybilshih-eksporteriv-organichnoji-produkciji-do-yes>

20. Strategic Dialogue on the future of EU agriculture. URL: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/agriculture-and-green-deal/strategic-dialogue-future-eu-agriculture\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/agriculture-and-green-deal/strategic-dialogue-future-eu-agriculture_en)

21. Про схвалення Стратегії реформування системи державного матеріального резерву на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.08.22 р. № 771-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771-2022-%D1%80#Text>

22. Ініціатива щодо безпечного транспортування зерна та продуктів харчування з українських портів (Чорноморська зернова ініціатива). URL: <https://ukragroconsult.com/news/orublikovano-tekst-zernovoju-ugody-pidpysanoju-sogodni-v-stambuli>

23. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року “Про Стратегію національної безпеки України”: Указ Президента України від 14.09.20 р. № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>

24. Про схвалення Стратегії формування та реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2035 року і затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2024 – 2026 роках: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.05.24 р. № 483-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-skhvalennia-stratehii-formuvannia-ta-realizatsii-derzhavnoi-polityky-u-sferi-zminy-klimatu-na-period-t300524>

\*\*\*