

GOVERNANCE BY NATIONAL ECONOMY

DOI: 10.46340/eujem.2022.8.3.1

Alina Polukhina, PhD in Political Science

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3475-448X>

FEATURES OF FOOD SAFETY IN THE CONDITIONS OF WARTIME

Аліна Полухіна, к. політ. н.

ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

The article identifies that one of the most important components of the economic security of the state is food safety, which guarantees social stability in society, access to quality food, and sustainable economic development. The Ukrainian government has approved a plan of measures to ensure food security during wartime, which includes monitoring the state of food safety and agricultural infrastructure in general; state support of national food producers; providing food assistance to those most in need (internally displaced persons, low-income families, large families, etc.). The Cabinet of Ministers of Ukraine has determined measures to ensure food safety in wartime. It is noted that the negative consequences of the transfer of land plots under simplified procedures, and other described harmful effects on the environment of the implemented changes will be manifested to a greater extent after the expiration of the terms specified in the Law. Therefore, it seems important to have a clear course for the state to terminate the functioning of the mechanisms implemented by this Law, immediately after the expiration of certain deadlines. It is determined that despite a significant number of predominant factors of normative-legal and organizational provision of food security in wartime, introduced by the government, they, unfortunately, are not without certain shortcomings. After all, the authorities must not only ensure the proper functioning of the state during martial law but also minimize the negative consequences that our state will have to face after its end. It is clear that the implementation of change is temporary, but this does not mean that the possible negative consequences should be ignored. Risks can be nullified by proper control over land relations during the war.

Keywords: security, food safety, infrastructure, wartime, agriculture.

Постановка проблеми. Однією з найважливіших складових економічної безпеки держави є продовольча безпека, яка гарантує соціальну стабільність у суспільстві, доступність якісних продуктів харчування та сталий економічний розвиток. Тому в умовах глобалізації саме проблема забезпечення продовольчої безпеки стає першочерговою та життєво важливою, на її вирішення спрямовані зусилля всіх країн світу. Особливої уваги заслуговує саме забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану. Варто відзначити, що після повномасштабного вторгнення Росії Україна вже зазнала значних руйнувань інфраструктури, ланцюгів поставок. Україна, як основний світовий постачальник продовольства, поточні перебої в постачанні посилюють і без того високі міжнародні ціни, що ускладнює доступ до продуктів харчування і може призвести до локального дефіциту. Оскільки військові дії, ймовірно, довго триватимуть і вплинуть на сільськогосподарську діяльність, разом із порушенням ланцюгів поставок, доступність продовольства також може стати проблемою в Україні та в усьому світі, якщо експортні поставки від інших експортерів не зможуть заповнити цю прогалину.

У 2021 році Україна експортувала майже 30 % пшениці, що продається на міжнародному ринку, а також є великим експортером інших ключових продовольчих товарів, таких як кукурудза та рослинна олія¹. Отже, війна, яка розпочалася 24 лютого 2022 року, спричинила проблеми на світовому

¹ Ukraine war-related inflation may drive protests and riots, World Bank warns (2022). *Reuters*.

[<reuters.com/markets/rates-bonds/ukraine-war-related-inflation-may-drive-protests-riots-world-bank-warns-2022-03-10/>](https://www.reuters.com/markets/rates-bonds/ukraine-war-related-inflation-may-drive-protests-riots-world-bank-warns-2022-03-10/).

продовольчому ринку¹. У квітні 2022 року індекс продовольчих цін ФАО був на 17 % вищим порівняно з його значенням у січні 2022 року, а субіндекс на зернові з січня виріс більш ніж на 21 %².

З перших тижнів війни відвантаження з чорноморських портів України припинилися, що значно збільшило вартість, що безпосередньо вплинуло, зокрема, на країни, які залежать від імпорту продовольства. Збої в українському сільськогосподарському виробництві, логістиці та переробці харчових продуктів, викликані активними боротьбою та нестачею сировини, вже впливають на глобальні поставки продовольства. Крім того, і без того високі витрати на добрива, що посилюються через невизначеність ринку, викликану війною, досягли рекордного рівня. Високі ціни в поєднанні з дефіцитом через переривання експорту з регіону, ймовірно, знизять використання добрив у багатьох країнах, впливаючи на врожайність майбутніх врожаїв і, отже, на майбутню доступність сільськогосподарської продукції на міжнародних ринках. Однак варто розглянути і проблеми продовольчої безпеки України в умовах воєнного стану.

Метою статті є аналіз та виявлення забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану в Україні.

Виклад основного матеріалу. Український уряд затвердив план заходів із забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану: моніторинг стану продовольчої безпеки та сільськогосподарської інфраструктури загалом; державна підтримка національних виробників харчових продуктів; надання продовольчої допомоги особам, що цього найбільше потребують (внутрішньо переміщені особи, малозабезпечені, багатодітні сім'ї і т.п.)³. Також окремі компетентні органи влади відстежуватимуть статистику за балансом основних продуктів харчування та обсяги вітчизняної с/г продукції під експорт і надалі на період воєнного стану регулюватимуться державою⁴.

Також для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану Кабінетом Міністрів України запропоновано наступні заходи: проведення аналізу прогностичних балансів попиту та пропозиції на основні види сільськогосподарської продукції; визначення переліку основних товарів, що мають істотну соціальну значущість, зокрема харчових продуктів, моніторинг цін на які здійснюється Держстатом; регулювання граничних рівнів цін (тарифів), торговельних надбавок, нормативів рентабельності на окремі види продукції, товарів і послуг, що мають істотну соціальну значущість; формування переліку підприємств, економічна спроможність яких відіграє важливу роль у функціонуванні агропромислового сектору в цілому; підготовка пропозицій щодо фінансування розширення, відновлення або будівництва підприємств, які здійснюють вирощування, виробництво та переробку сільськогосподарської продукції; забезпечення застосування інструментів фінансування або кредитування розширеного виробництва, або відновлення, будівництва підприємств, які здійснюють вирощування, виробництво та переробку сільськогосподарської продукції; надання Мінекономіки заявок із зазначенням переліку, кількості (обсягу) та місця поставки продовольчих товарів тривалого зберігання і пакувальних товарів для їх фасування з урахуванням кількості населення, яке потребує забезпечення такими товарами; формування обсягів закупівлі продовольчих товарів тривалого зберігання і пакувальних товарів для їх фасування на підставі інформації про потреби, отриманої від обласних військових адміністрацій; забезпечення здійснення закупівлі продовольчих товарів тривалого зберігання і пакувальних товарів для їх фасування за рахунок коштів державного бюджету; здійснення аналізу стану закупівель продовольчих товарів тривалого зберігання і пакувальних товарів для їх фасування за рахунок коштів державного бюджету; забезпечення переробки зерна на борошно і крупи (за потреби) з компенсацією переробникам послуг з переробки та зберігання зерна за рахунок коштів державного бюджету; здійснення закупівель необхідних продовольчих товарів, а також пакувальних товарів для їх фасування за рахунок коштів державного бюджету для задоволення нагальних потреб функціонування держави; здійснення аналізу

¹ Hunger Hotspots. FAO-WFP early warnings on acute food insecurity: June to September 2022 Outlook (2022). WFP. <<https://www.wfp.org/publications/hunger-hotspots-fao-wfp-early-warnings-acute-food-insecurity-june-september-2022>>.

² Food Price Index. FAO. <[fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/](https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/)>.

³ Уряд затвердив план із забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану. Єдиний урядовий портал органів виконавчої влади України. URL: <<https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-zatverdiv-plan-iz-zabezpechennya-prodovolchoyi-bezpeki-v-umovah-voyennogo-stanu>>.

⁴ Уряд затвердив план із забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану. Єдиний урядовий портал органів виконавчої влади України. URL: <<https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-zatverdiv-plan-iz-zabezpechennya-prodovolchoyi-bezpeki-v-umovah-voyennogo-stanu>>.

стану закупівель продовольчих товарів тривалого зберігання і пакувальних товарів для їх фасування за рахунок коштів державного бюджету; розроблення та реалізація місцевої програми для самозабезпечення територіальних громад харчовими продуктами; формування і затвердження переліку товарів критичного імпорту, необхідних для забезпечення безперервного функціонування підприємств агропромислового комплексу та задоволення потреб населення у харчових продуктах; регулювання обсягів експорту сільськогосподарської продукції (товарів); стимулювання експорту та збільшення експортних квот у разі стабільного збільшення запасів товарної групи¹. Таким чином держава хоче забезпечити стале та безперебійне виробництво сільськогосподарської продукції, яке надзвичайно важливе у воєнний час для забезпечення продовольчої безпеки.

24 березня 2022 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану»². Даний закон стосується виключно земельних ділянок сільськогосподарського призначення та не поширюється на всі інші види земельних ділянок. Якщо потрібно змінювати цільове призначення земельної ділянки, їх передача в оренду/субаренду поки що неможлива³.

Водночас, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру повідомила, що з 19 травня 2022 року автоматизована система державного земельного кадастру (АС ДЗК) відновлює роботу в умовах військового стану в Україні. Однак, прийняття цього закону має як свої переваги, так і недоліки та певні ризики. Законом впроваджено ряд позитивних та важливих норм. Втім, важливо розуміти ризики, які можуть загрожувати довіллі у зв'язку із таким воєнним регулюванням, аби звести негативні впливи нанівець⁴. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану», зокрема, передбачається встановлення 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 лише електронну форму та передбачається, що їх укладення має бути здійснено без проведення земельних торгів. Варто відзначити, що земельні торги були способом хоча б часткового забезпечення відкритості питання передання землі, крім того, мали на меті забезпечити передання земельних ділянок в оренду особам, що запропонували найбільшу ціну. У разі припинення їх проведення існують ризики передання в оренду земельних ділянок сільськогосподарського призначення за безцінь⁵. Крім того, така система нейтралізує конкуренцію за отримання права користування земельною ділянкою, а отже, нівелює і так не надто активні намагання аграріїв забезпечувати екологічність своєї діяльності.

Протягом кількох років остання стала вагомим фактором для місцевого населення. Крім того, що стосується укладення договорів виключно в електронній формі. Тут прослідковується певна непослідовність політики держави. У цьому ж законі передбачається, що в умовах обмеженого функціонування та/або недоступності Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно формування земельних ділянок з метою передачі їх в оренду здійснюватиметься без внесення відомостей про них до Державного земельного кадастру та без присвоєння їй кадастрового номеру на підставі технічної документації із землеустрою щодо інвентаризації земель, що буде додатком до договору оренди землі. Тобто, належним чином убезпечити ведення реєстрів у держави поки немає можливості, проте захистити інформацію

¹ Розпорядження про затвердження плану заходів забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану 2022 (Кабінет Міністрів України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/327-2022-%D1%80#Text>>.

² Закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану 2022 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-20#Text>>.

³ Земельные отношения во время военного положения: вопросы и ответы (часть 4). <<https://lcity.dp.ua/98944-zemelnye-otnoshenija-vo-vremja-voennogo-polozhenija-voprosy-i-otvety-chast-4/>>.

⁴ Ризики прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» для довіллі. <http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2022/05/Ryzyky-zakonu-2145_fin.pdf>.

⁵ Ризики прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» для довіллі. <http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2022/05/Ryzyky-zakonu-2145_fin.pdf>.

про укладення електронних договорів і ці електронні договори можливість є. Відсутність альтернативних форм укладення договору видається сприятливою для подальших зловживань. Законом передбачається запровадження спрощеної процедури передачі в землі оренду для ведення товарного сільськогосподарського виробництва. Така процедура передбачає, зокрема: рішення про передачу приймають органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, визначені у чинній редакції статті 122 Земельного кодексу України.

Слід наголосити, що формування земельних ділянок з метою їх передачі для сільськогосподарського виробництва без узгодження з даними, що містяться у Державному земельному кадастрі та неприсвоєння ділянкам кадастрових номерів може зумовити передання для сільськогосподарських потреб земель, що не належать до такого цільового призначення. Більше того, ці землі можуть перебувати у статусі таких, що за законодавством не можуть бути використані для зазначених потреб, наприклад, землі ПЗФ.

За відсутності внесення даних до Державного земельного кадастру, присвоєння кадастрових номерів, на практиці буде вкрай важко довести, що певну частину ділянки чи ділянку було використано для ведення товарного сільськогосподарського виробництва всупереч їх правовому статусу.

Договір оренди землі, а також зміни до нього, договір про розірвання такого договору оренди підлягає державній реєстрації. Державна реєстрація договору оренди землі здійснюється районною військовою адміністрацією.

Право оренди земельної ділянки виникає з дня державної реєстрації договору оренди земельної ділянки. Слід також підкреслити, що у випадку отримання земельної ділянки за спрощеною процедурою орендар земельної ділянки не має, серед іншого, таких прав: 1. На компенсацію власних витрат на поліпшення земельної ділянки Тобто, орендар фактично залишається сам на сам із тягарем поліпшення земельної ділянки¹.

Таким чином, ми отримуємо сільськогосподарського виробника зацікавленого не у покращенні стану землі і тривалій її обробці, а у короткостроковій активній експлуатації наявних ресурсів землі, що зумовить максимальне виснаження останньої у найкоротші строки. 2. На закладення на земельній ділянці багаторічних насаджень Правомочність власника чи користувача земель сільськогосподарського призначення вирощувати багаторічні насадження безпосередньо закріплено Земельним кодексом України. Особливо цінними нові насадження видаються в час, коли через воєнні дії забруднення повітря України сягає свого апогею. Втім, саме цю правомочність вирішили обмежити у прийнятому Законі.

Також слід згадати про те, що згідно із прийнятим законом, власники, користувачі земельних ділянок не несуть відповідальності за невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням, що полягає у невикористанні земельної ділянки. Як відомо, тривала відсутність обробки земель сільськогосподарського призначення згубно впливає на їхній стан та функціональну здатність. Тому, видається, що такий підхід до відповідальності, а точніше – її відсутності, є досить сумнівним. Крім того, він суперечить меті прийняття цих змін, що полягає у забезпеченні нарощування сільськогосподарського виробництва в Україні протягом воєнного стану. Важливо зазначити, що попри вказівку на дію впроваджених змін протягом воєнного стану чи визначених строків, залишається низка ризиків, пов'язаних із продовженнями використання спрощених процедур і після спливу таких строків. Окрім того, негативні наслідки передачі земельних ділянок за спрощеними процедурами, інші описані шкідливі результати для довкілля впроваджених змін проявлятимуться більшою мірою вже після спливу зазначених у Законі строків. А тому, важливим видається чіткий курс держави на припинення функціонування зазначених механізмів, проваджених цим Законом, одразу із спливом визначених строків.

Крім того, видається не доцільним застосування однакових правил щодо пом'якшення земельних процедур на всій території України. У сучасних реаліях різні частини України зазнають різного впливу воєнних дій. Здається, що впровадження на територіях, які безпосередньо не зазнали впливу воєнних дій не є виправданими, а потреба у таких змінах на згаданих територіях надумана. Адже органи державної влади та місцевого самоврядування здатні там виконувати свої функції

¹ Ризики прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» для довкілля. <http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2022/05/Ryzyky-zakonu-2145_fin.pdf>.

належним чином, ґрунтовий покрив не зазнав впливу бойових дій, а можливості аграріїв обробляти на цих територіях землі не зазнали змін.

Висновки. Підсумовуючи вищесказане, можна зробити висновок, що попри значну низку переважаючих факторів нормативно-правового та організаційного забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану, впроваджених урядом під час воєнного стану, на жаль, не позбавлені певних недоліків. Адже органи влади повинні не лише забезпечити належне функціонування держави на період воєнного стану, а й мінімізувати негативні наслідки, з якими доведеться стикнутися нашій державі після його закінчення. Зрозуміло, що впровадження зміни є тимчасовими, втім це не означає, що слід ігнорувати можливі негативні наслідки. Ризики можна звести нанівець належним контролем за земельними відносинами під час війни.

References:

1. *Zakon pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo stvorennia umov dlia zabezpechennia prodovolchoi bezpeky v umovakh voiennoho stanu 2022* [Law on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Creation of Conditions for Ensuring Food Security in the Conditions of Martial Law 2022] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-20#Text>>. [in Ukrainian].
2. *Zemelnye otnosheniya vo vremia voennogo polozheniya: voprosy i otvety (chast 4)* [Land relations during martial law: questions and answers (part 4)]. <<https://lcity.dp.ua/98944-zemelnye-otnosheniya-vo-vremya-voennogo-polozheniya-voprosy-i-otvety-chast-4/>>. [in Russian].
3. *Ryzyky pryiniattia Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo stvorennia umov dlia zabezpechennia prodovolchoi bezpeky v umovakh voiennoho stanu» dlia dovkillia* [Risks of the adoption of the Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Creation of Conditions for Ensuring Food Security in Martial Law" for the Environment]. <http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2022/05/Ryzyky-zakonu-2145_fin.pdf>. [in Ukrainian].
4. *Rozporiadzhennia pro zatverdzhennia planu zakhodiv zabezpechennia prodovolchoi bezpeky v umovakh voiennoho stanu 2022* [Order approving the plan of measures to ensure food security under martial law 2022] (Kabinet Ministriv Ukrainy) [(Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/327-2022-%D1%80#Text>>. [in Ukrainian].
5. *Uriad zatverdyl plan iz zabezpechennia prodovolchoi bezpeky v umovakh voiennoho stanu* [The government has approved a plan to ensure food security in a wartime]. *Yedyni uriadovi portal orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy* [The only government portal of the executive authorities of Ukraine]. URL: <<https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-zatverdiv-plan-iz-zabezpechennya-prodovolchoyi-bezpeki-v-umovah-voyennogo-stanu>>. [in Ukrainian].
6. *Food Price Index*. *FAO*. <fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>. [in English].
7. *Hunger Hotspots*. *FAO-WFP early warnings on acute food insecurity: June to September 2022 Outlook (2022)*. *WFP*. <<https://www.wfp.org/publications/hunger-hotspots-fao-wfp-early-warnings-acute-food-insecurity-june-september-2022>>. [in English].
8. *Ukraine war-related inflation may drive protests and riots, World Bank warns (2022)*. *Reuters*. <reuters.com/markets/rates-bonds/ukraine-war-related-inflation-may-drive-protests-riots-world-bank-warns-2022-03-10/>. [in English].