

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

---

---

УДК 35.975(477)

DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2022.02.09>

**Воротін Валерій Євгенович,**  
доктор наук з державного управління,  
професор, завідувач відділу комплексних  
проблем державотворення Інституту законодавства  
Верховної Ради України  
ORCID 0000-0002-4545-612X  
[vevorotin@gmail.com](mailto:vevorotin@gmail.com)

**Коваль Олег Михайлович,**  
кандидат наук з державного управління, доцент,  
заступник директора Навчально-наукового інституту  
публічного управління та державної служби  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка  
ORCID 0000-0002-4369-2583  
[kom555ok@gmail.com](mailto:kom555ok@gmail.com)

**Проданик Василь Михайлович,**  
кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри публічного адміністрування  
Навчально-наукового інституту  
міжнародних відносин та соціальних наук,  
ПрАТ «Вищий навчальний заклад  
«Міжрегіональна Академія управління персоналом»  
ORCID 0000-0002-3112-479  
[nubiru9x9@gmail.com](mailto:nubiru9x9@gmail.com)

**ТЕРИТОРІАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ РЕСУРСНИМ І ПРОДОВОЛЬЧИМ  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ: «САДИ ПЕРЕМОГИ» В УКРАЇНІ**

**Анотація**

*Метою статті є дослідження складових механізмів місцевого та регіонального розвитку в напрямку забезпечення продовольчої безпеки в Україні в умовах воєнного стану.*

*Наукова новизна полягає в обґрунтуванні змісту та концептуальних підходів до розвитку в умовах воєнного стану ресурсів місцевого самоврядування у сфері продовольчої безпеки та реалізації проекту «Сади Перемоги» в Україні.*

*Висновки.* Військова агресія Росії в Україні спричинила загрозу продовольчій безпеці в Україні та в світі. Запроваджена урядом ініціатива «Сади Перемоги», в межах якої надається консультативна підтримка місцевим громадам та домогосподарствам щодо організації ефективного садівництва, зберігання та переробки продукції, спрямована на ефективне використання наявних земель та виділення ресурсів у сільськогосподарське виробництво для запобігання продовольчій кризи в Україні. Її реалізація сприятиме формуванню стратегічних і тактичних продовольчих резервів України на кілька років.

*Місцеві влади повинні активно долучатися до реалізації зазначеної програми, знаходити всі необхідні механізми щодо стимулювання такої роботи, розробляти плани заходів із самозабезпечення основними продуктами харчування, які визначатимуть оцінку потреб місцевої*

громади в продуктах харчування, облік наявної землі, збір потреб домогосподарств, які потребують допомоги тощо. Відповідні програми місцева громада може затверджувати та фінансувати з місцевого бюджету.

Урядова ініціатива заслуговує на широку підтримку і потребує розробки законодавчих пропозицій щодо використання місцевих бюджетів та закупівлі необхідних матеріалів та обладнання. Вона потребує максимальної децентралізації та виступає потужним механізмом державного управління у сфері продовольчої безпеки України в умовах війни.

**Ключові слова:** продовольча безпека, державне управління, регіональне управління, місцевий розвиток, реформа децентралізації, ресурсозабезпечення.

**Vorotin Valerii Ye.,**

Doctor of Science in Public Administration,  
Professor, Head of Department of  
complex problems of state formation,  
Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine  
ORCID 0000-0002-4545-612X  
vevorotin@gmail.com

**Koval Oleh M.,**

Candidate of Sciences in Public  
Administration, Associate Professor,  
Head's assistant of Educational and Scientific Institute of  
Public Administration and Civil Service,  
Taras Shevchenko National University of Kyiv  
ORCID 0000-0002-4369-2583  
kom555ok@gmail.com

**Prodanyk Vasyl M.,**

Candidate of Sciences in Public  
Administration, Associate Professor  
of the Department of Public Administration  
of the Educational and Scientific Institute  
of International Relations and Social Sciences,  
Higher Educational Institution  
«Interregional Academy of Personnel Management»  
ORCID 0000-0002-3112-479  
nubiru9x9@gmail.com

## TERRITORIAL MANAGEMENT OF RESOURCE AND FOOD SUPPLIES: «GARDENS OF VICTORY» IN UKRAINE

### Abstract

*The purpose of the article is to study the components of local and regional development mechanisms in the direction of ensuring food security in Ukraine under martial law.*

*The scientific novelty lies in the substantiation of the content and conceptual approaches to the development in the martial law of local government resources in the field of food security and the implementation of the project «Victory Gardens» in Ukraine.*

*Conclusions.* Russia's military aggression in Ukraine has posed a threat to food security in Ukraine and around the world. The «Victory Gardens» initiative has been launched by the government to provide advice to local communities and households on efficient horticulture, storage and processing, aimed at efficient use of available land and allocation of resources to agricultural production to prevent the food crisis in Ukraine. Its implementation will contribute to the formation of strategic and tactical food reserves of Ukraine for several years.

*Local authorities should be actively involved in the program, find all necessary mechanisms to stimulate such work, develop action plans for self-sufficiency in basic foodstuffs, which will determine the assessment of local community needs in food, accounting for available land, collecting needs of households in need, etc. Relevant programs can be approved and financed by the local community from the local budget.*

*The government's initiative deserves widespread support and requires the development of legislative proposals for the use of local budgets and the purchase of necessary materials and equipment. It needs maximum decentralization and is a powerful mechanism of public administration in the field of food security in Ukraine during the war.*

**Key words:** *food security, public administration, regional administration, local development, decentralization reform, resource provision.*

**Постановка проблеми.** За складних умов війни Росії з Україною, яка розпочалась 24 лютого 2022 року, країна потребує нових ресурсних проектів життєзабезпечення, зокрема необхідні продукти харчування, вирощені на своїх городах для себе, сусідів, близьких і більш далеких українців у тих регіонах, де працювати на землі зараз небезпечно і часом взагалі неможливо. Так виникла всеукраїнська ініціатива «Сади Перемоги», яка вже розпочала свою комунікаційну кампанію в інформаційному просторі. Ініціатива спрямована на ефективне використання всіх доступних земельних ділянок для вирощування продуктів харчування, щоб не допустити продовольчої кризи в Україні.

Погоджуємось із думкою Юрія Третяка, керівника ініціативи проекту «Супровід урядових реформ в Україні», що це питання актуальне, а також про необхідність долучення до ініціативи [1].

**Актуальність теми.** Основними завданнями, які сьогодні стоять перед українською державою, є збереження суверенітету, економічної та продовольчої безпеки, прискорення європейської і євроатлантичної інтеграції, відновлення сталого та динамічного соціального розвитку, гідного рівня життя і безпеки громадян, у тому числі ефективної системи державного управління, регіонального та місцевого розвитку в Україні. Вирішення цих та інших питань значною мірою залежить від ефективності механізмів та інструментів державного управління в цілому та його основи – забезпечення ресурсами розвитку територій, особливо у сфері продовольчої безпеки. Зрозуміло, що сьогодні вітчизняна ресурсна система регіонального та місцевого розвитку потребує новітніх підходів перед лицем російської військової агресії на території України, що своєю чергою актуалізує дослідження, роз-

робку та впровадження у вітчизняну практику зарубіжного досвіду в частині ресурсного (продовольчого) забезпечення, зокрема таких програм як «Сади Перемоги».

**Аналіз досліджень та публікацій.** Визначення ролі держави та її регіонів у військовій економіці є предметом багатьох адміністративно-економічних наук. У сучасних економічних умовах та системі військового управління України для визначення ролі держави в управлінській літературі використовуються різні терміни: «економічна та продовольча безпека», «політика державної безпеки», «зовнішні загрози», «гарант безпеки», «запобіжні механізми» тощо.

Питаннями економічної та продовольчої безпеки займалися такі дослідники, як І. Драган, М. Латинін, А. Липенцев, О. Федорчак, О. Якименко та інші.

Як зазначається, сутність такого загальноприйнятого поняття, як «втручання держави в економіку» в контексті особливих (військових) дій потребує уточнення. Ця категорія породжує уявлення про насильницьке втручання, навіть з благими намірами, однієї незалежної системи (стану) в іншу, як хірургічне втручання в організм людини [2]. Насправді держава є не зовнішньою системою розвитку економічних чи ресурсних систем, а її невід'ємною частиною.

**Виклад основного матеріалу.** Україна воює з російським агресором і потребує ресурсної, економічної, безпекової та іншої допомоги з боку світу. За даними Мінфіну, з початку війни до бюджету України надійшло близько 3 млрд доларів допомоги від міжнародних фінансових організацій, зокрема:

- Програма надзвичайного фінансування МВФ (RFI) – 1,4 млрд доларів;
- Програма макроекономічної допомоги ЄС – 0,7 млрд доларів;

- Програма політики розвитку Світового банку (DPL) – 0,31 млрд доларів;

- Пакет первинної допомоги ЄІБ – 0,44 млрд дол.

Крім того, уряд України уклав міжурядові кредитні програми з урядами США, Великобританії, Німеччини, Канади та Франції на загальну суму майже 2,5 млрд доларів США [3].

Загальна сума заявленої гуманітарної допомоги, проєктів кредитної, продовольчої та грантової підтримки, які вже отримали фінансування або очікується отримати найближчим часом, перевищує 8 млрд дол США. Серед них програми таких міжнародних організацій, як ООН, ЄС, Червоний Хрест, міжнародних фінансових організацій (МВФ, СБ, ЄБРР, ЄІБ), великих міжнародних компаній, підтримка урядів країн-партнерів для надання невідкладної допомоги народу України та біженцям з України, а також фінансування різних галузевих проєктів економічної реконструкції після війни, включаючи продовольчу безпеку [3].

Вищезгадані програми надзвичайної допомоги для України можна розділити на дві категорії: спрямовані на загальну підтримку макроекономічної стабільності та на вирішення нагальних гуманітарних питань (зокрема, закупівлі продуктів харчування, надання притулку та житла, ліків, палива для громадян тощо).

Важливо, що окрім програм екстреної допомоги, зараз розробляється ряд середньострокових програм для відновлення економіки та продовольчої безпеки України після війни, зокрема:

- створений Фонд солідарності з Україною, ініційований ЄС та Світовим банком для відновлення економіки України після війни. Зараз ведуться переговори щодо капіталізації фонду. Швеція, Нідерланди, Австрія та Японія вже оголосили про конкретну підтримку фонду;

- проєкти ЄБРР для підтримки сталості, продовольчої безпеки та інших засобів існування в Україні на суму 2,2 млрд дол США;

- ініціатива ЄІБ спрямована на «фінансування потреб критичної інфраструктури» (транспорт, енергетика, розвиток міст та цифрові інвестиції) та «допомога у відновленні всього зруйнованого російською армією». Попередній обсяг цих програм становив 1,7 млрд євро.

Зазначимо, що військова допомога Україні надається за окремими програмами та не входить до програм загальної макроекономічної чи гуманітарної допомоги. Загальна сума заявленої військової допомоги Україні від країн-партнерів становить понад 3 млрд дол США, але точна сума такої допомоги не повідомляється з очевидних міркувань безпеки.

Хоча зазначені суми значно перевищують надходження за попередні роки, слід зазначити, що вони неперівняні з розміром збитків, завданих Україні.

За експертними оцінками, оприлюдненими Прем'єр-міністром України, втрати України від війни, розпочатої Росією, перевищать 1 трлн дол США. Ця цифра враховує як вже зруйновану інфраструктуру та економіку, так і майбутні втрати на оновлення у найближчі роки [3].

Сьогоднію гострою та актуальною постає проблема продовольчої безпеки українців, яку вирішуватимуть за допомогою різних країн і власних господарських ініціатив. На думку провідних експертів (А.Ткачук, Ю.Третяк та ін.), через війну в 10 областях України (північ, схід і південь) навряд чи третина сільськогосподарських угідь взагалі буде засіяна, а потенціал втрати сільськогосподарської продукції для внутрішнього споживання груп сільськогосподарської продукції становить від 32 до 71%. Наприклад, 71 % баклажанів не можна посіяти, втрачуть врожай 68 % томатів, майже 50 % бобових, 53 % гречки, 36 % картоплі, 46 % цибулі; 38 % моркви; 45 % огірків, 32 % капусти; 35 % буряків, 52 % пшениці, яка була розрахована як на внутрішнє споживання, так і на експорт [1].

Через військові дії та післявоєнні проблеми (мінування, нестача палива тощо) в Україні може бути втрачено до 50 % усієї сільськогосподарської продукції.

Безперечно, питання продовольчої безпеки в державі є дуже важливими. За останні роки на Україну та Росію припадало близько 30 % світового експорту пшениці та 20 % світового експорту кукурудзи. Війна в Україні вже спровокувала зростання світових цін на продукти харчування. Найвищого історичного рівня їхня вартість досягла в квітні. Про це повідомляє Продовольча і сільськогосподарська організація ООН (FAO).



Російське вторгнення зупинило український експорт. Через це, кажуть експерти, відбулося зростання цін на продукти харчування, які вже досягли 10-річного максимуму в індексі ФАО через глобальні проблеми зі збиранням врожаю. Таким чином, у березні базовий показник світових цін на продукти харчування становив 12,6 %. Індекс продовольчих цін ФАО склав 159,3 п., що на 33,6 % більше, ніж у березні 2021 року [1]. Світові ціни на пшеницю за місяць зросли на 19,7%. Ціни на кукурудзу за місяць зросли на 19,1%. Також подорожчали ячмінь та зерно. У березні подорожчали цукор (6,7%).

Зазначимо, що країни Африки вже зіткнулися з масштабним голодом у розпал війни в Україні, адже, наприклад, шість західноафриканських країн імпортували щонайменше 30 %, а в деяких випадках і більше 50 % пшениці з України та Росії.

Через війну Росії в Україні третина українців можуть мати проблеми з отриманням достатньої кількості їжі. Тому в нашій країні започатковано ініціативу «Сади Перемоги», в межах якої надається консультативна підтримка місцевим громадам та домогосподарствам щодо організації ефективного садівництва, зберігання та переробки продукції, а також заохочується кожна українська родина долучитися до вирощування та переробки власних культур [1]. Програма спрямована на ефективне використання наявних земель та виділення ресурсів у сільськогосподарське виробництво для запобігання продовольчої кризи в Україні. Тому її реалізація сприятиме формуванню стратегічних і тактичних продовольчих резервів України на кілька років.

Зазначимо, що означена ініціатива була успішно реалізована під час Першої та Другої світових воєн у Канаді, США, Великобританії та Австралії під загальною назвою «Сади Перемоги». Йдеться про городи та сади, які були висаджені в приватних садибах і громадських парках цих країн.

Наприклад, у Канаді в 1917 році Департамент сільського господарства організував акцію «Сад у кожному домі». Домовласників заохочували садити, а також тримати курей на своїх фермах для збору яєць. У школах запроваджено навчальну програму із садівництва. Результатом цього стало 209 200 «Садів Перемоги» по всій країні.

До травня 1943 року в Сполучених Штатах налічувалося 18 мільйонів Садів Пере-

моги: 12 мільйонів у містах і 6 на фермах. У 1944 році в садах Перемоги було вирощено 9,1 млн т фруктів і овочів, що еквівалентно річному товарному обсягу свіжих овочів. Крім непрямой військової допомоги, такі сади також розглядалися як «підвищення морального духу» мешканців, адже садівники могли пишатися своєю працею та отримувати винагороду у вигляді врожаю. «Сади перемоги» були частиною повсякденного життя тилу в цих країнах [1].

І це дійсно дуже схоже на те, що пропонується для реалізації в Україні. Насправді у військових умовах народжуються саме такі ініціативи, оскільки вони викликані наявними загрозами та проблемами в сфері економічної та продовольчої безпеки.

Ми підтримуємо думку урядовців та експертів, що «Сади Перемоги» – це відповідь українців окупантам на загрозу голоду. Йдеться про самозайнятість сотень тисяч людей, відволікання від психологічного тиску війни та постачання продовольства по всій країні. Тому місцевим громадам рекомендується активно долучитися до ініціативи. Адже це буде спільний внесок у перемогу України [3].

Важливо, що безпекова пропозиція «Сади Перемоги» дасть можливість громадам відновити власні ресурси та залучити людей для роботи, забезпечити продукцією себе, своїх сусідів, території, які сьогодні постраждали під час війни і де є велика загроза не вирощувати врожай.

Безперечно, позиції обласної та місцевої влади в ініціативі «Сади Перемоги» передбачають розробку плану заходів із самозабезпечення основними продуктами харчування, який визначатиме приблизний обсяг виробництва такої продукції для власних потреб і може використовуватися для задоволення потреб Збройних Сил України та інших військових підрозділів. Ми погоджуємося з міжнародними експертами проєктів, які вже розробили перші рекомендації для місцевих громад щодо реалізації ініціативи, зокрема оцінку потреб місцевої громади в продуктах харчування, облік наявної землі, збір потреб домогосподарств, які потребують допомоги, та створення відповідних координаційних рад [1].

На думку Ю. Третяка, ця ініціатива означає, що домогосподарства повинні мати яко-

мога більше врожаю, а місцеві громади використовуватимуть усі загальні площі, які вони мають, особливо для зерна, яке не експортується, але яке в першу чергу призначене для внутрішнього споживання. Це гречка, пшоно, жито, ячмінь, квасоля, горох, а також цибуля, томати, картопля та інші овочі, оскільки їх потрібно вирощувати на більших ділянках, до яких матиме доступ відповідна техніка. Плюс молочна та м'ясна продукція, для виробництва якої можуть залучатися не великі господарства, а можливості приватних ферм. Також необхідно децентралізувати виробництво продукції тваринництва на рівні домогосподарств, знайти всі необхідні механізми щодо стимулювання такої роботи.

Місцева влада за допомогою експертів має підвищити обізнаність домогосподарств про важливість виробництва більшої кількості продуктів харчування під час війни в Україні. Сьогодні пропонуються типові місцеві програми «Сади Перемоги», які місцева громада може затверджувати та фінансувати з місцевого бюджету. Це стосується закупівлі насіння, обладнання, паливно-мастильних матеріалів, обладнання для сушіння та консервування [4].

Для цього місцева влада має максимально оцінити потреби та звернутися за допомогою до всіх, хто може її надати [5]. Необхідно зв'язатися з компаніями, з містами-побратимами за кордоном для закупівлі всього необхідного, якщо це неможливо придбати на місці. Сьогодні міжнародні партнери в наших громадах максимально залучені до допомоги, але вона в основному зосереджена на гуманітарних потребах (їжа, гігієна, ліки), тому потребують оновлення центри міжгалузевого та транскордонного співробітництва [3].

На сучасному етапі військової агресії питання продовольчої безпеки вже винесено на суспільно-державний рівень. «Сади Перемоги» активно підтримують органи державної влади, і ця робота, наскільки це можливо, повинна бути організована на місцевому рівні, у місцевих громадах [6]. Зазначена політика заслуговує на широку підтримку і потребує розробки законодавчих пропозицій щодо використання місцевих бюджетів [7] та закупівлі необхідних матеріалів та обладнання.

Важливо, щоб ця ініціатива була максимально децентралізованою, виступила потужним механізмом державного управління

у сфері продовольчої безпеки та наблизила Україну до повної перемоги.

**Висновки.** Військова агресія Росії в Україні спричинила загрозу продовольчій безпеці в Україні та в світі. Запроваджена урядом ініціатива «Сади Перемоги», в межах якої надається консультативна підтримка місцевим громадам та домогосподарствам щодо організації ефективного садівництва, зберігання та переробки продукції, спрямована на ефективне використання наявних земель та виділення ресурсів у сільськогосподарське виробництво для запобігання продовольчої кризи в Україні. Її реалізація сприятиме формуванню стратегічних і тактичних продовольчих резервів України на кілька років.

Місцеві влади повинні активно долучатися до реалізації зазначеної програми, знаходити всі необхідні механізми щодо стимулювання такої роботи, розробляти плани заходів із самозабезпечення основними продуктами харчування, які визначатимуть оцінку потреб місцевої громади в продуктах харчування, облік наявної землі, збір потреб домогосподарств, які потребують допомоги тощо. Відповідні програми місцева громада може затверджувати та фінансувати з місцевого бюджету.

Урядова ініціатива заслуговує на широку підтримку і потребує розробки законодавчих пропозицій щодо використання місцевих бюджетів та закупівлі необхідних матеріалів та обладнання. Вона потребує максимальної децентралізації та виступає потужним механізмом державного управління у сфері продовольчої безпеки України в умовах війни.

#### Список використаних джерел:

1. «Сади Перемоги». URL: <https://www.sadyperemohy.org/about.html/> (Дата звернення: 08.04.2022).
2. Воротін В. Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій : Моногр. К. : Вид-во УАДУ, 2002. 392 с.
3. Іван Лукеря: В Україні запускають масштабну ініціативу «Сади Перемоги». URL: <https://www.minregion.gov.ua/press/news/ivan-lukerya-v-ukrayini-zapuskayut-masshtabnu-inicziatyvu-sady-peremogy/> (Дата звернення: 08.04.2022).
4. Воротін В. Є., Проданик В. М. Від регуляторної політики до державно-приватного

партнерства в публічному секторі України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 1. С. 95–102.

5. RGCMS (Research Group for China Modernization Strategies, et al.). *China Modernization Report 2010: World Modernization Outline 1700-2100*. Beijing: Peking University Press, 2010. 416 p.

6. He. C. *Modernization Science: The Principles and Methods of National Advancement*. Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2012. 648 p.

7. Воротін В. Є. Модернізація сфери освіти та науки як об'єкта державного управління: конкурентні переваги для України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 6. С. 153–160.

**References:**

1. «Sady Peremohy». URL: <https://www.sadyperemohy.org/about.html/> (Last accessed: 08.04.2022) [in Ukrainian].

2. Vorotin, V. Ye. (2002). *Макроекономичне регулювання в умовах глобальних трансформацій*. К.: Вyd-vo UADU [in Ukrainian].

3. Ivan Lukerya: *V Ukrayini zapuskayut'*

*masshtabnu initsiatyvu «Sady Peremohy»*. URL: <https://www.minregion.gov.ua/press/news/ivan-lukerya-v-ukrayini-zapuskayut-masshtabnu-inicziatyvu-sady-peremogy/> (Last accessed: 08.04.2022) [in Ukrainian].

4. Vorotin, V. Ye., Prodanyk, V. M. (2019). Vid rehuliatornoi polityky do derzhavno-pryvatnoho partnerstva v publichnomu sektori Ukraini. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrain.*, 1, 95–102 [in Ukrainian].

5. RGCMS (Research Group for China Modernization Strategies, et al.). (2010). *China Modernization Report 2010: World Modernization Outline 1700-2100*. Beijing: Peking University Press.

6. Chuanqi He. (2012). *Modernization Science: The Principles and Methods of National Advancement*. Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg.

7. Vorotin, V. Ye. (2017). Modernizatsiia sfery osvity ta nauky yak obiekta derzhavnoho upravlinnia: konkurentni perevahy dlia Ukrainy. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 6, 153–160 [in Ukrainian].

*Стаття надійшла до редакції 9 квітня 2022 р.*