

УДК 341.1/8  
DOI

*О. О. Сурілова*

## **ПРОДОВОЛЬЧА БЕЗПЕКА В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ**

**Постановка проблеми:** Людство вступило в третє тисячоліття свого розвитку, в епоху четвертої науково-технічної революції, яка отримала назву від ініціативи 2011 року, очолюваної бізнесменами, політиками і вченими, та ознаменувала безпрецедентний технологічний стрибок, який призвів до небаченого раніше економічного зростання та підвищення добробуту населення [1]. Водночас з'явилися нові глобальні проблеми й виклики, які неможливо подолати зусиллям окремих країн. Тому потрібний єдиний міжнародний механізм їх розв'язання і регулювання, мобілізація ресурсів усіх країн світу, посилення міжнародно-правового регулювання та вдосконалення міжнародного правопорядку з урахуванням новітніх викликів.

Нині найбільшою загрозою та викликом світовому співтовариству є пандемія COVID-19. Слід зазначити, що пандемії, з якими стикалося людство у XXI столітті, значно впливали на будь-яку людську діяльність та врешті-решт змінювали світовий правопорядок. Однак саме пандемія COVID-19 має найбільш суттєві наслідки для світового співтовариства та спричиняє найбільш масштабні зміни у міжнародно-правовому регулюванні. Посилення забезпечення продовольчої безпеки міжнародно-правовими засобами є найважливішим завданням, оскільки є невід'ємною складовою частиною забезпечення прав людини, зокрема права на виживання, яке може трактуватися у сенсі ст. 25 Загальної декларації прав людини як право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Глобальна продовольча безпека в умовах пандемії COVID-19 була предметом наукових пошуків вітчизняних на зарубіжних науковців (С.В. Тютюнникова, І.Ю. Скочко, R. Zurayk, Z. Allam), однак не втратила актуальності, оскільки ситуація змінюється щодня та виникають усе нові ризики, які потребують наукового аналізу. Багато аспектів не опрацьовані у юридичній літературі, відсутній єдиний підхід до розуміння шляхів подолання загроз продовольчій безпеці в умовах пандемії

**Метою статті** є висвітлення міжнародно-правових механізмів, мінімалізації негативних наслідків пандемії на стан продовольчої безпеки, а також

розроблення рекомендацій щодо зниження ризиків та загроз продовольчій безпеці в Україні з урахуванням досвіду Європейського Союзу.

**Виклад основного матеріалу.** Пандемія COVID-19 має суттєвий вплив на всі аспекти діяльності людства. Зазнала негативного впливу і продовольча безпека внаслідок зниження попиту на продукти харчування, обмеження мобільності та зниження купівельної спроможності громадян, збоїв у системі виробництва та постачання продовольства, зокрема внаслідок порушень ланцюгів постачання продовольства<sup>1</sup> введення карантинних заходів і контролю пересування [2].

З метою зупинення розповсюдження вірусу уряди країн світу вживають рішучих заходів, навіть нехтуючи продовольчою безпекою, хоча метою будь-якого заходу має бути не тільки захист здоров'я населення, але і продовольча безпека, оскільки вони тісно пов'язані одне з одним<sup>1</sup>. Зв'язок здоров'я та продовольчої безпеки яскраво проявила пандемія. Пандемія виникла у ланцюгах постачання продуктів харчування, адже перші виявлені випадки захворювання пов'язують із ринком морепродуктів в Ухані [3].

Нові реалії змусили Генеральну асамблею ООН прийняти Резолюцію 74/270 «Глобальна солідарність у боротьбі з коронавірусним захворюванням 2019 року (COVID-19)», у якій закликала активізувати міжнародне співробітництво, щоби стримати пандемію та пом'якшити її несприятливі наслідки [4]. Держави, міжнародні організації, регіональні наддержавні утворення мають знайти способи швидко та цілеспрямовано діяти у ключових питаннях, таких як економіка, навколишнє середовище, технології та охорона. Продовольча безпека не згадується у цьому документі, однак наголошено на необхідності повної поваги прав людини.

Більш детально розглядає питання продовольчої безпеки Всесвітня продовольча програма Організації Об'єднаних Націй, яка з метою мінімізації впливу пандемії адаптує свої плани таким чином, щоб і далі надавати необхідну допомогу тим, хто її потребує<sup>2</sup>. У свою чергу продовольча та сільськогосподарська організація ООН (FAO) розробила Програму заходів у відповідь і відновлення у зв'язку з COVID-19. Остання заявила, що через карантинні заходи виробники харчової продукції не зможуть виробляти необхідні обсяги сільськогосподарських продуктів, що загрожує нестачею продуктів харчування для мільйонів людей навіть у заможних країнах, а невжиття урядами країн належних заходів матиме за наслідок двократне – до 1,6 млрд – збільшення кількості голодуючих у світі [5].

22 квітня 2020 року члени СОР, у тому числі Україна, розповсюдили Спільну заяву стосовно забезпечення відкритої та передбачуваної торгівлі

<sup>1</sup> Зв'язок здоров'я населення з продовольчою безпекою було підкреслено у 1996 р. на Всесвітній зустрічі на вищому рівні з проблем продовольства, де було прийнято Римську декларацію щодо всесвітньої продовольчої безпеки, у якій було зазначено, зокрема, що продовольча безпека передбачає фізичний та економічний доступ всіх людей до безпечної та поживної їжі в достатніх об'ємах з метою забезпечення активного і здорового життя.

<sup>2</sup> Це передбачає роботу з урядами з метою: посилення і розширення програм соціального захисту для вирішення проблеми відсутності продовольчої безпеки і недоїдання; підтримки виробництва, торгівлі, розподілу і споживання продуктів харчування за допомогою поліпшення ланцюжків поставок, збору даних і цільових послуг у сфері харчування для найбільш вразливих верств населення; надання альтернативи шкільного харчування там, де освітня діяльність була припинена через пандемію.

сільськогосподарською та харчовою продукцією під час пандемії COVID-19, яка містить ключові заходи щодо злагодженого співробітництва для забезпечення глобальної продовольчої безпеки у відповідь на пандемію коронавірусної інфекції, зокрема:

- забезпечити відкритість та нерозривність ланцюгів постачання;
- утримуватися від створення внутрішніх запасів продовольства сільськогосподарської продукції, що традиційно експортується, з метою уникнення загроз міжнародній торгівлі;
- утримуватися від запровадження необґрунтованих торговельних бар'єрів щодо сільськогосподарської та аграрної продукції;
- у випадку запровадження надзвичайних заходів щодо сільськогосподарської та аграрної продукції, призначених для боротьби з COVID-19, не застосовувати заходи, що порушуватимуть глобальні ланцюги постачання;
- інформувати СОТ про будь-які заходи торгівлі, пов'язані з COVID-19;
- підтримати зусилля СОТ та інших міжнародних організацій щодо аналізу впливу COVID-19 на глобальну торгівлю та агровиробництво;
- брати участь у діалозі з метою посилення спроможності реагувати на регіональні чи міжнародні пандемії, зокрема в рамках СОТ [6].

При цьому особливе значення надається необхідності дотримання членами СОТ принципів прозорості, пропорційності та передбачуваності у разі запровадження торговельних заходів у відповідь на поширення коронавірусу.

Не залишилися осторонь і учасники Всесвітнього економічного форуму в Давосі. У відповідь на пандемію були прийняті «Принципи зацікавлених сторін в епоху COVID. Вклад ділового співтовариства: бути лідерами чуйності та працездатності» [7]. Основні економічні гравці взяли на себе відповідальність за загальне процвітання та встановили принципи зацікавлених сторін в епоху COVID, які стосуються зокрема забезпечення продуктами харчування: Для системи постачальників та замовників принцип полягає в забезпеченні спільного бізнесу та утримання відкритих ланцюгів поставок; для співробітників – у тому, щоб захистити їх та допомогти адаптуватися до нових умов праці. Для споживачів – у підтримці справедливих цін і комерційних умов для найважливіших поставок. Для урядів та суспільства – в наданні повної підтримки.

Всі ці заходи мають на меті мінімізувати ризики на глобальному рівні, однак є неефективними, оскільки задекларовані наміри, але не передбачені правові інструменти досягнення цілей.

Для кожної країни актуальним є забезпечення національної продовольчої безпеки як невід'ємної складової частини економічної та національної безпеки держави та умова її незалежності. Забезпечення продовольчої безпеки є актуальною проблемою як країн із низьким рівнем економічного розвитку, так і розвинутих країн.

Щодо України, то на рівень національної продовольчої безпеки впливають численні фактори, серед яких – спроможність АПК країни ефективно реагувати на зміни кон'юнктури світового ринку продовольства, економічна доступність продуктів харчування для населення; захищеність вітчизняних виробників продовольства та створення правового

механізму забезпечення продовольчої безпеки, що передбачає необхідність гармонізації національного законодавства з міжнародним правом та правом Європейського Союзу.

Зміна умов господарювання внаслідок пандемії привела до безлічі нових проблем, які вимагають теоретичного осмислення і розроблення практичних рекомендацій з їх вирішення. Водночас для України з'являються нові можливості розвитку агропромислового сектору, які надає зростання попиту на продовольство. Вважаємо це слушною нагодою для розроблення механізму постачання продовольства на експорт та залучення іноземних інвестицій. На нашу думку, має бути розроблена стратегія, яка заклала б правові, соціальні та економічні підвалини забезпечення продовольчої безпеки під час пандемії.

Нині розроблена державна програма стимулювання економіки для подолання наслідків COVID-19 із метою впровадження протягом 2020–2022 років комплексної системи нових можливостей стабілізації та сталого розвитку економіки України і підвищення рівня зайнятості населення шляхом збереження існуючих і стимулювання створення нових високопродуктивних робочих місць [8].

Продовольча безпека згадується лише у контексті важливості сільськогосподарського сектору для забезпечення продовольчої безпеки держави шляхом забезпечення доступу виробників до фінансових ресурсів для придбання та оновлення основних засобів та створення більшої доданої вартості через державні кредитні програми та субсидії; забезпечення безперервного збуту аграрної продукції в умовах пандемії; ефективного регулювання сектору, своєчасного надання адміністративних послуг та розвитку прозорих земельних відносин<sup>3</sup>. Загалом прийнята програма не передбачає конкретних заходів підтримки агровиробників, вже не кажучи про інші складові забезпечення продовольчої безпеки в період пандемії.

Ще у квітні 2020 р. був розроблений Проект Постанови про невідкладні заходи із забезпечення продовольчої безпеки держави в умовах поширення коронавірусної хвороби (COVID-19) та розгортання економічної кризи, метою якого є стабілізація ринку сільськогосподарської продукції, формування запасів продовольчих ресурсів для забезпечення стратегічних потреб держави, а також недопущення дефіциту сільськогосподарської продукції і продуктів харчування на внутрішньому ринку та запобігання різкому зростанню цін на них [9]. Однак і ця постанова, якщо буде прийнята, не вирішує проблеми, оскільки передбачає обмежені заходи. Передбачено тільки поповнення державного матеріального резерву, затвердження номенклатури продуктових матеріальних цінностей, які підлягають закупівлі до державного матеріального резерву; забезпечення фінансування за рахунок коштів Державного бюджету України закупівель до державного матеріального резерву продовольчих матеріальних цінностей згідно з визначеною номенклатурою а також прийняття нормативно-правових актів, спрямованих на запровадження тимчасового обмеження експорту продукції продовольчої групи до фактичного приведення обсягів їх накопичення в державному матеріальному резерві.

<sup>3</sup> Підтримка аграрного сектору – це лише один з аспектів проблеми. Інші аспекти, визначені у The Global Food Security Index, в цьому сенсі не враховані.

Основна проблема лежить у площині обмеження спроможності виробників виробляти та постачати необхідні обсяги харчової продукції через впровадження карантинних заходів. У таких умовах здійснити поповнення держрезерву може взагалі виявитися неможливим.

Насамперед має бути розроблена концепція забезпечення продовольчої безпеки в умовах пандемії COVID-19 у тісній співпраці з Європейським Союзом. Концепція нами розглядається як основа для розроблення правових механізмів подолання наслідків пандемії у сфері продовольчої безпеки.

За основу доцільно взяти Стратегію ЄС «Від ферми до виделки: за справедливу, здорову та екологічно безпечну систему харчування» [10]. У стратегії констатовано, що нинішня пандемія COVID-19 виявила багато проблем, що впливають на функціонування харчових систем.

Перед Комісією постало завдання посилення координації спільної європейської реакції на кризи, що впливають на продовольчі системи з метою зміцнення здоров'я населення та пом'якшення соціально- економічного впливу пандемії на ЄС за допомогою розроблення плану дій у надзвичайних ситуаціях для забезпечення постачання продовольства та продовольчої безпеки, які мають бути здійснені в умовах кризи. Одним із заходів є розроблення Кодексу поведінки ЄС щодо відповідальної ділової та маркетингової практики, який супроводжуватиметься моніторингом. Першочерговими заходами має бути забезпечення сталого виробництва продуктів харчування; сприяння сталому споживанню їжі та переходу до здорових, стійких режимів харчування; зменшення втрат продуктів харчування; боротьба із шахрайствами по ланцюгу поставок продовольства. І це не декларації, а реальні пропозиції, забезпечені необхідним фінансуванням. У межах програми «Горизонт 2020» виділено у 2020 р. близько 1 млрд євро та передбачено виділення ще 10 млрд євро на наукові дослідження, продукти харчування, біоекономіку, природні ресурси, сільське господарство, рибне господарство, аквакультуру та навколишнє середовище, а також використання цифрових технологій та природоохоронних рішень в агропромисловому комплексі [11]. Фінансування здійснюватиметься через Фонд InvestEU та Європейський фонд регіонального розвитку. Передбачено також посилення міжнародної співпраці в галузі досліджень харчових продуктів та інновацій, забезпеченні сталого агровиробництва та природокористування, що становить особливий інтерес для України, оскільки сприятиме залученню новітніх ефективних технологій, які здані забезпечити стале підвищення продуктивності агропромислового сектору.

**Висновки:** Забезпечення продовольчої безпеки в умовах пандемії COVID-19, глобальною проблемою. На вирішення цього завдання спрямовані зусилля впливовіших міжнародних організацій (ООН, СОТ), а також ЄС. На жаль, поки що на міжнародному рівні прийняті здебільшого декларативні заяви. Ситуація може бути покращена шляхом розроблення міжнародно-правового механізму забезпечення продовольчої безпеки під час пандемії. Водночас для України ризики, пов'язані з пандемією, створили нові можливості розвитку та залучення інвестицій. Цьому сприятиме розроблення концепції продовольчої безпеки в час пандемії з використанням досвіду ЄС щодо стратегії дій в цих умовах.

## Література

1. Офіційний сайт платформи "Індустрія 4.0" URL: <https://industrie4.0.gtai.de/INDUSTRIE40/Navigation>
2. Rami Zurayk *Pandemic and Food Security A View from the Global South Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*. P. 17–21 URL <https://www.foodsystemsjournal.com>.
3. Zaheer Allam *The First 50 days of COVID-19: A Detailed Chronological Timeline and Extensive Review of Literature Documenting the Pandemic* URL: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-824313-8.00001-2>
4. Resolution 74/274 adopted by the General Assembly on 2 April 2020. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/74/270>
5. World Food Programme – WFP URL: <https://www.wfp.org/publications>
6. Responding to the COVID-19 pandemic with open and predictable trade in agricultural and food products URL: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE>
7. Stakeholder principles in the COVID era. URL: <https://www.weforum.org/reports>
8. Про затвердження Державної програми стимулювання економіки для подолання негативних наслідків, спричинених обмежувальними заходами щодо запобігання виникненню і поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, на 2020–2022 р.р. Постанова КМУ від 27.05. 20. № 534. URL: <https://www.kmu.gov.ua>
9. Проект Постанови про невідкладні заходи із забезпечення продовольчої безпеки держави в умовах поширення коронавірусної хвороби (COVID-19) та розгортання економічної кризи URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls>
10. Communication A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system COM/2020/381 final URL: <https://eur-lex.europa.eu>
11. HORIZON 2020 URL: <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/>

## Анотація

**Сурілова О. О. Продовольча безпека в умовах пандемії.** – Стаття.

У статті досліджуються фактори впливу пандемії COVID-19 на продовольчу безпеку. Загрозливі реалії змусили відреагувати FAO, Всесвітню продовольчу програму ООН, Всесвітній економічний форум у Давосі, СОТ, які хоча і задекларували наміри мінімізації ризиків на глобальному рівні, однак не передбачили для цього правові механізми. У юридичній літературі відсутній єдиний підхід до розуміння шляхів подолання загроз продовольчій безпеці в умовах пандемії. Метою статті є висвітлення організаційно-правових механізмів мінімізації негативних наслідків пандемії в галузі продовольчої безпеки, а також розроблення рекомендацій щодо зниження ризиків та загроз. Констатовано, що для України пандемія не тільки являє загрозу, але і відкриває нові можливості для розвитку агропромислового комплексу та залучення іноземних інвестицій. Аналіз Державної програми стимулювання економіки для подолання наслідків COVID-19 призвів до висновку, що в частині забезпечення продовольчої безпеки програма є неефективною, оскільки не передбачені організаційно-правові інструменти досягнення цілей. Обґрунтована необхідність розроблення національної стратегії, яка заклала би правові, соціальні та економічні підвалини забезпечення національної продовольчої безпеки під час пандемії та в пост-COVID період. Для розроблення організаційно-правового механізму забезпечення національної продовольчої безпеки слушним буде використання досвіду ЄС. Стратегія ЄС «Від ферми до виделки» не тільки пропонує комплексні механізми забезпечення продовольчої безпеки, але і передбачає посилення міжнародної співпраці, зокрема з Україною, в галузі досліджень харчових продуктів та інновацій, забезпеченні сталого агровиробництва та природокористування, зокрема в межах програми «Горизонт 2020».

*Ключові слова:* продовольча безпека, пандемія COVID-19, продовольчі ресурси, агропромисловий сектор.

## Summary

**Surilova O. O. Food security in a pandemic.** – Article.

The article examines the factors of the COVID-19 pandemic's impact on food security. The threatening realities have prompted FAO, the UN World Food Programme, the World Economic Forum in Davos, and the WTO to respond. In the legal literature, there is no single approach



to understanding ways to overcome food security threats in a pandemic. The purpose of the article is to highlight the organizational and legal mechanisms to minimize the negative effects of the pandemic in the field of food security, as well as to develop recommendations for reducing risks and threats. It was stated that the pandemic not only poses a threat to Ukraine, but also opens new opportunities for the development of the agro-industrial complex and attracting foreign investment. The analysis of the State Program of Economic Stimulation for Overcoming the Consequences of COVID-19 led to the conclusion that the program is ineffective in terms of food security, as there are no organizational and legal tools to achieve the goals. The need to develop a national strategy that would lay the legal, social and economic foundations for national food security during the pandemic and in the post-COVID period is justified. To develop the organizational and legal mechanism for providing national food, it will be appropriate to use the experience of the EU. The EU strategy "From farm to fork" not only offers comprehensive mechanisms for food security, but also provides for strengthening international cooperation, in particular with Ukraine, in the field of food research and innovation, sustainable agricultural production and nature management, in particular under Horizon 2020.

*Key words:* food security, COVID-19 pandemic, food resources, agro-industrial sector.