

УДК 349.42 (477)

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2023.4.10>

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК СУБ'ЄКТ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Кузьмічов Олексій Дмитрович,

orcid.org/0000-0002-4802-7435

аспірант

ПВНЗ «Університет сучасних знань»,
адвокат, керуючий партнер АО «КБ Партнерс»

Стаття присвячена визначенню механізму залучення громадянського суспільства до формування державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України.

Методологічною основою дослідження є використання компаративного, системно-структурного та формально-логічного методів, яке дало змогу визначити місце інституції громадянського суспільства в процесі формування стратегії та тактики державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України, а також з'ясувати закордонний досвід щодо форм взаємодії публічної адміністрації та інституції громадянського суспільства.

При проведенні дослідження використана вітчизняна та закордонна юридична література, присвячена взаємодії публічної адміністрації та інституції громадянського суспільства; інструментам публічного адміністрування та особливостям реалізації державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України.

У результаті проведеного дослідження автором констатовано те, що громадянське суспільство має обов'язково долучатися до формування та контролю за реалізацією державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України. Його основна мета полягає в донесенні до влади змісту публічних інтересів громадян щодо цілей та завдань державної політики в цій сфері публічного адміністрування.

З'ясовано, що на законодавчому рівні створені достатні правові механізми для залучення інституцій громадянського суспільства до формування цього напрямку державної політики. Провідна роль у координації взаємодії громадянського суспільства та суб'єктів публічної адміністрації, залучених до формування та реалізації цього напрямку державної політики, належить Громадській раді при Міністерстві аграрної політики та продовольства України. Саме на неї покладається функція акумулювання публічних інтересів та донесення їхнього змісту до профільного міністерства, яким є Мінагрополітики України.

Аналіз протоколів та рішень громадської ради свідчить про її пасивну позицію щодо формування стратегії та тактики державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України. На наш погляд, вирішення цієї проблеми можливе через визначення на рівні постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади» чіткого механізму розробки та затвердження національної стратегії державної політики щодо забезпечення продовольчої безпеки України, а також через розробку та оприлюднення річного плану діяльності Громадської ради при Мінагрополітики України на 2023 рік.

Ключові слова: продовольча безпека, публічне адміністрування, громадянське суспільство, державна політика, громадська рада.

Kuzmichev Olexsiy. Civil society as a subject of state policy formation in the sphere of food security of Ukraine

The article is devoted to the definition of the mechanism of involvement of civil society in the formation of state policy in the field of ensuring food security of Ukraine.

The methodological basis of the research is comparative, system-structural and formal-logical methods. Their use made it possible to determine the place of the institution of civil society in the process of forming the strategy and tactics of state policy in the field of ensuring food security of Ukraine, as well as to find out the foreign experience regarding the forms of interaction between public administration and the institution of civil society.

When conducting the research, domestic and foreign legal literature was used, which is devoted to the interaction of public administration and the institution of civil society; tools of public administration and peculiarities of the implementation of state policy in the sphere of food security of Ukraine.

As a result of the research carried out by the author, it was established that civil society must be involved in the formation and control of the implementation of state policy in the field of ensuring food security of Ukraine. Its main purpose is to convey to the authorities the content of the public interests of citizens regarding the goals and objectives of state policy in this area of public administration.

It was found that sufficient legal mechanisms have been created at the legislative level to involve civil society institutions in the formation of this direction of state policy. The leading role in coordinating the interaction of civil society and subjects of public administration involved in the formation and implementation of this direction of state policy belongs to the Public Council under the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine. It is entrusted with the function of accumulating public interests and conveying their content to the relevant ministry, which is the Ministry of Agrarian Policy of Ukraine.

The analysis of the protocols and decisions of the public council shows its passive position regarding the formation of the strategy and tactics of the state policy in the field of ensuring food security of Ukraine. In our opinion, the solution to this problem is possible through the definition at the level of the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Some issues of the activity of the central executive authorities" of a clear mechanism for the development and approval of the national strategy of the state policy on ensuring food security of Ukraine, as well as through the development and publication of the annual activity plan of the Public council under the Ministry of Agrarian Policy of Ukraine for 2023.

Key words: *food security, public administration, civil society, state policy, public council.*

Публічне адміністрування в будь-якій сфері не може здійснюватися довільно. Воно має реалізовуватися на підставі чітко сформованої системи цілей та завдань, які визначають напрями спрямування зусиль суб'єктів публічної адміністрації. Безсумнівно, це повною мірою стосується також публічного адміністрування у сфері забезпечення продовольчої безпеки України. Без чітко сформованої стратегії та тактики державної політики в цій сфері публічного адміністрування діяльність публічної адміністрації в межах цього функціонального напрямку її діяльності буде неефективною та нерезультативною.

Говорячи про стратегію та тактику публічного адміністрування в будь-якій сфері, ми неодмінно торкаємося питання про те, хто має визначати систему таких цілей та завдань діяльності публічної адміністрації. Переконані в тому, що визначення змісту стратегії та тактики державної політики в будь-якій сфері в демократичній державі не може здійснюватися останньою самостійно. Інакше кажучи, суспільство не може бути відстороненим від процесу формування цілей та завдань будь-якого напрямку державної політики. Адже демократична, правова держава спрямовує свої зусилля на утвердження та забезпечення прав і свобод кожної приватної особи та

суспільства в цілому. Тому логічно було б з'ясувати позицію суспільства стосовно того, що воно очікує від діяльності публічної адміністрації у відповідній сфері публічного адміністрування. На наш погляд, аналогічний підхід має бути застосованим при визначенні стратегії та тактики державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України. На жаль, формування державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України здійснюється безсистемно та без належного врахування публічних інтересів суспільства в цій сфері. З огляду на це ми б хотіли в межах цього дослідження визначити механізм залучення громадянського суспільства до формування державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України.

При проведенні дослідження нами були використані наукові роботи, присвячені взаємодії публічної адміністрації та інституції громадянського суспільства; інструментам публічного адміністрування та особливостям реалізації державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України [1; 2; 3; 4; 5 та ін.].

Метою статті є визначення механізму залучення громадянського суспільства до формування державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України.

Розпочати наше дослідження ми б хотіли з обґрунтування того, чому громадянське суспільство має залучатися до формування державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України. Варто відзначити те, що у вітчизняній юридичній літературі було надзвичайно багато спроб дати визначення категорії «громадянське суспільство». Так, одне з найповніших, на наш погляд, є наступне: «Громадянське суспільство – це суспільство з розвиненими економічними, політичними, духовними та іншими відносинами і зв'язками, яке взаємодіє з державою та функціонує на засадах демократії і права» [6]. Не заперечуючи проти такої дефініції категорії «громадянське суспільство», ми все ж таки маємо відзначити те, що вона не пояснює, яка мета взаємодії громадянського суспільства та держави, а також які форми та механізми такої взаємодії. На наш погляд, детальніше мету та специфіку такої взаємодії пояснює у своїх дослідженнях Р.С. Мельник. Так, вчений наголошує на тому, що громадянське суспільство та держава мають співпрацювати та взаємодіяти між собою для досягнення взаємовигідних цілей, ядром яких є права людини та громадянина. Як громадянське суспільство, так і держава у своєму функціонуванні мають бути націлені та зорієнтовані на утвердження та забезпечення прав людини [7, с. 14]. Ми також цілком поділяємо наукову позицію вченого стосовно того, що «громадянське суспільство має стати інтелектуальним опонентом держави, який має доносити до влади зміст публічних інтересів, а також громадську думку щодо напрямків зовнішнього та внутрішнього розвитку країни, способів найкращого й найбільш ефективного утвердження та реалізації прав приватних осіб» [7, с. 15]. На нашу думку, саме такий підхід до мети взаємодії громадянського суспільства та держави, а також стосовно ролі громадянського суспільства в цій взаємодії має бути покладений в основу визначення мети та завдань останнього в процесі формування стратегії та тактики державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України. Таким чином, основна мета діяльності громадянського суспільства в процесі формування та реалізації державної полі-

тики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України полягає в донесенні до держави, в особі публічної адміністрації, змісту публічних інтересів громадян щодо цілей та напрямів державної політики в цій сфері публічного адміністрування.

Наступне питання, яке ми хотіли розглянути в межах цього дослідження, є питання про публічний інтерес як інструмент донесення змісту потреб і прагнень громадян України щодо формування цілей і завдань стратегії та тактики державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України. Ми цілком погоджуємося з науковою позицією М.Г. Кравченка, який звертає увагу на те, що в Україні протягом тривалого часу не було чітко сформованого всебічного вчення про «публічний інтерес», а також єдиного доктринального підходу про умови його врахування при здійсненні публічного адміністрування [3, с. 51]. Лише в окремих дослідженнях адміністративно-правового спрямування останніх років цьому питанню була приділена належна увага [1; 2; 4 та ін.]. Для порівняння хотілося б навести думку відомого німецького дослідника Е. Шмідта-Ассманна, який зазначає: «Інтерес є центральним предметом юридичного мислення. Право захищає інтереси, оцінює інтереси й регулює на основі процесуальних правил баланс інтересів» [8, с. 145].

Роблячи певний проміжний висновок, маємо відзначити те, що публічний інтерес має обов'язково бути врахованим при формуванні стратегії та тактики державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України. Слушними також є міркування М.Г. Кравченка стосовно того, що не будь-який публічний інтерес може бути врахований публічною адміністрацією під час формування відповідного напряму державної політики [3, с. 53]. Безсумнівно, такий публічний інтерес має бути чітко сформульованим, тобто він мусить мати реальні можливості щодо своєї реалізації. Інакше кажучи, у публічної адміністрації мають бути відповідні ресурси для того, аби втілити такий інтерес у життя.

Центральним аспектом взаємодії інституцій громадянського суспільства з публічною адміністрацією в контексті формування стратегії та тактики державної

політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України є механізм донесення до суб'єктів публічної влади змісту публічних інтересів громадян України. Аналіз вітчизняних досліджень не дає вичерпного уявлення про такий механізм. Так, у монографічному дослідженні М.А. Бойчука, яке присвячено механізмам взаємодії влади та громадянського суспільства, вчений дійшов висновку: «... влада держави і влада громадянського суспільства, як різновиди одного й того ж матеріалу у структурі соціального організму країни, вступають у взаємодію, відповідно перебуваючи у формі організації і самоорганізації» [9, с. 186]. Далі дослідник зазначає, що механізм інтеграції та сенс взаємодії державної влади і влади громадянського суспільства полягає в тому, що вони разом утворюють у соціальному організмі країни систему, саморегуляційний контур. Тут вони обидві втрачають причинно-наслідкові залежності та стають одна до одної механізмом зворотного зв'язку, тим самим вони здатні до сталої й довготривалої еволюції та безмежного розвитку соціального організму країни [9, с. 187]. Безумовно, вказані зауваження вченого мають сенс. Однак, такий підхід до механізму взаємодії інституцій громадянського суспільства та держави не дає змогу отримати цілісне уявлення про механізм донесення публічних інтересів до публічної адміністрації, а також їхнього врахування під час формування стратегії та тактики державної політики. Конкретнішими в цій частині є німецькі дослідники, які, говорячи про механізм взаємодії громадянського суспільства та публічної адміністрації, звертають увагу на те, що така взаємодія відбувається через діалог між вказаними суб'єктами [8, с. 146]. На наш погляд, важливою умовою такого діалогу є те, що держава не ігнорує інституції громадянського суспільства, а прагне до конструктивної співпраці, метою якої є врахування публічних інтересів суспільства при визначенні стратегії та тактики відповідного напрямку державної політики. При цьому ми цілковито погоджуємося з думкою М.Г. Кравченка стосовно того, що з'ясовані в результаті такого діалогу публічні інтереси не можуть бути проігноровані публічною адміністрацією [3, с. 53]. Інакше кажучи, публічна адмі-

ністрація не має права в односторонньому порядку відмовитися від реалізації донесених до неї інституціями громадянського суспільства публічних інтересів. Адже такий підхід підірве основу для взаємодії громадянського суспільства та публічної адміністрації. Також ми переконані в тому, що, формуючи будь-який напрям державної політики, публічна адміністрація не може обирати з переліку донесених громадянським суспільством публічних інтересів ті, які є вигідними для влади. Має бути розумний баланс як між очікуваннями громадянського суспільства, так і прагненнями тієї політичної сили, яка перебуває при владі. Саме тому німецькі колеги акцентують увагу на необхідності постійного діалогу та компромісу між владою та інституціями громадянського суспільства [8, с. 146]. Лише за цієї умови можна вести мову про реальний вплив громадянського суспільства на формування державної політики в цілому та державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України зокрема.

Отже, роблячи певне узагальнення, маємо сказати наступне: громадянське суспільство має стати неодмінним суб'єктом формування державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України. Його головне завдання полягає в тому, аби, з одного боку, донести до публічної адміністрації зміст публічних інтересів щодо цілей та завдань цього напрямку державної політики, а, з іншого боку, проконтролювати врахування таких інтересів публічною адміністрацією та міру їхньої реалізації під час публічного адміністрування у сфері забезпечення продовольчої безпеки України.

Розглянувши теоретичні підходи щодо взаємодії громадянського суспільства та публічної адміністрації в процесі формування та реалізації державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України, пропонуємо звернутися до практичного аспекту такої співпраці. Розпочати ми маємо з аналізу юридичної основи взаємодії громадянського суспільства з публічною адміністрацією. Одним із базових нормативних актів у цій частині є постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної

політики» [10]. Цією постановою Уряду також затверджено Порядок проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [10]. Згідно з вказаною постановою Кабінету Міністрів України консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів [10]. Крім того, зазначено, що результати проведення консультацій із громадськістю мають враховуватися органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі [10].

Також варто звернути увагу на те, що постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» затверджено Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації [10]. Фактично громадські ради є тимчасовими консультативно-дорадчими органами, утвореними для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики [10]. Основними завданнями громадських рад є: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної, регіональної політики; сприяння залученню представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю та моніторингу результатів формування та реалізації державної, регіональної політики; проведення відповідно до законодавства громадського моніторингу за діяльністю органу виконавчої влади; здійснення підготовки експертних пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів із питань формування та реалізації державної, регіональної політики [10].

Згідно з чинним законодавством громадські ради утворюються при всіх суб'єктах публічної адміністрації. Таким чином, вони також мають функціонувати при тих суб'єктах публічної адміністрації, які залучені до публічного адміністрування у сфері забезпечення продовольчої безпеки України, а отже, мають стати невідмінним учасником процесу формування та контролю за реалізацією державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України. Водночас відсутність профільного закону про продовольчу безпеку України, про що ми писали в нашому попередньому дослідженні [11], ускладнює визначення вичерпного переліку тих суб'єктів публічної адміністрації, із якими мають співпрацювати інституції громадянського суспільства в процесі формування стратегії та тактики державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України. Безсумнівно, чіткий перелік суб'єктів публічної адміністрації, які відповідають за формування та реалізацію державної політики в цій сфері публічного адміністрування, має знайти своє закріплення в майбутньому законі про продовольчу безпеку України. Наразі до переліку суб'єктів публічної адміністрації, які формують та реалізують державну політику у сфері забезпечення продовольчої безпеки України, належать: Кабінет Міністрів України, Міністерство аграрної політики та продовольства України [12; 13; 14]. Так, при Міністерстві аграрної політики та продовольства України, як при профільному міністерстві, яке займається формуванням та реалізацією державної політики у сфері продовольчої безпеки України, діє Громадська рада [15]. Аналіз протоколів та рішень цієї Ради свідчить про те, що вона не розглядає питань, пов'язаних із формуванням державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України [15]. Логіка взаємодії Громадської ради та Міністерства полягає в тому, що вказана рада може долучитися лише до обговорення проекту стратегії державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України. Водночас, якщо це профільне міністерство не розробить проекту такої стратегії, то Громадська рада має обмежений інструментарій щодо впливу на державну політику у сфері

забезпечення продовольчої безпеки України. Так, вона може долучитися до обговорення лише окремих питань через такі інструменти: організацію та проведення публічних слухань щодо конкретного питання; електронні консультації з громадськістю; проведення конференцій, круглих столів, присвячених конкретній проблематиці [10].

Також, аналізуючи матеріали, присвячені діяльності Громадської ради при Міністерстві аграрної політики та продовольства України, можна констатувати відсутність плану її діяльності на поточний рік, а також планів діяльності такої ради за попередні роки [15]. Відсутність активних планів діяльності Громадської ради, на наш погляд, свідчить про безсистемність її діяльності. Хоча, згідно з п. 24 Типового положення про Громадську раду, вона зобов'язана мати план діяльності на рік, про виконання якого має звітувати в кінці календарного року [10]. Оприлюднення відомостей про календарний план діяльності Громадської ради згідно з п. 25 цього Типового положення спільно несуть відповідальність орган виконавчої влади та Громадська рада [10]. Очевидно те, що суб'єкти, відповідальні за розробку та оприлюднення цього акту-плану, мають бути притягнені до юридичної відповідальності згідно з чинним законодавством.

У результаті проведеного дослідження можна зробити наступні висновки:

1. Громадянське суспільство має обов'язково долучатися до формування та контролю за реалізацією державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України. Його основна мета полягає в донесенні до влади змісту публічних інтересів громадян щодо цілей та завдань державної політики в цій сфері публічного адміністрування.

2. На законодавчому рівні створені достатні правові механізми для залучення інституцій громадянського суспільства до формування цього напряму державної політики. Провідна роль у координації взаємодії громадянського суспільства та суб'єктів публічної адміністрації, залучених до формування та реалізації цього напряму державної політики, належить Громадській раді при Міністерстві аграрної політики та продовольства України. Саме на неї покладається функція акумулювання публічних інтересів та донесення їхнього змісту до профільного міністерства, яким є Мінагрополітики України.

3. Аналіз протоколів та рішень Громадської ради свідчить про її пасивну позицію щодо формування стратегії та тактики державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України. Центральними проблемами в цій частині є наступні: залежність участі Громадської ради від ініціативи Мінагрополітики України щодо розробки стратегії державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України; брак чітко визначеного механізму формування стратегії державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України; відсутність, попри вимоги законодавства, річних планів діяльності Громадської ради при Мінагрополітики України на поточний рік. На наш погляд, вирішення цієї проблеми можливе через визначення на рівні постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади» чіткого механізму розробки та затвердження національної стратегії державної політики щодо забезпечення продовольчої безпеки України, а також через розробку та оприлюднення річного плану діяльності Громадської ради при Мінагрополітики України на 2023 рік.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
2. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 308 с.
3. Кравченко М.Г. Публічний інтерес як неврахований чинник при формуванні стратегії та тактики державної економічної політики України. *Адміністративне право і процес*. 2022. № 2(37). С.49–61.
4. Загальне адміністративне право : підручник / за загальною редакцією Р.С. Мельника. Видання друге. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2023. 728 с.

5. Мельник Р.С. Громадянське суспільство, держава та адміністративне право. *Право України*. 2013. № 8. С. 227–233.
6. Юридична енциклопедія : у 6 т. / ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998. Т. 1 : А – Г. С. 646.
7. Мельник Р.С. Адміністративне право і процес: теорія та практика правозастосування : монографія / Р.С. Мельник. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 212 с.
8. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн ; пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов ; відп. ред. О. Сироїд, 2-ге вид., перероблене та доповнене. Київ : «К.І.С.», 2009. 552 с.
9. Бойчук М.А. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії : монографія. Київ : Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2007. 211 с.
10. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.08.2023).
11. Кузьмічов О. Закон про продовольчу безпеку України як юридична основа публічного адміністрування у сфері забезпечення продовольчої безпеки. *Адміністративне право і процес*. 2023. № 1(40). С. 21–30.
12. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24.06.2004 р. № 1877-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1877-15/ed20180815#n36> (дата звернення: 15.08.2023).
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану : Закон України від 24 березня 2022 року № 2145-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-20#Text> (дата звернення: 15.08.2023).
14. Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2021 р. № 124. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/124-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.08.2023).
15. Громадська рада при Міністерстві аграрної політики та продовольства України. URL: <https://minagro.gov.ua/gromadyanam/gromadska-rada> (дата звернення: 15.08.2023).