

УДК 349.42 (477)

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.1.18>

## СТРАТЕГІЯ ТА ТАКТИКА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

**Кузьмічов Олексій Дмитрович,**

orcid.org/0000-0002-4802-7435

адвокат, керівний партнер АО «КБ Партнерс»,  
аспірант Приватного вищого навчального закладу  
«Університет сучасних знань»

Статтю присвячено визначенню кроків для покращення стратегії та тактики державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України.

Методологічною основою дослідження є компаративний, системно-структурний та формально-логічний методи. Їх використання дало змогу з'ясувати загальний механізм реалізації державної політики, а також дослідити досвід стратегічного планування реалізації державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки в провідних країнах-членах Європейського Союзу.

При проведенні дослідження використано вітчизняну та закордонну юридичну літературу, яка присвячена інструментам публічного адміністрування й особливостям реалізації державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки в окремих країнах-членах ЄС, а також в Україні.

У результаті проведеного дослідження автором констатовано, що в Україні не сформовано механізму безперервності планування стратегії та тактики державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України. Як наслідок, наразі державна політика у цій сфері публічного адміністрування здійснюється без чітко визначеної системи стратегічних цілей та завдань.

Обґрунтовано наукову позицію про те, що механізм формування та реалізації державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки має бути визначений на рівні окремого закону про продовольчу безпеку України. Він має містити детальну процедуру розробки, затвердження та виконання національної стратегії й тактики державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України.

Загалом, позитивно оцінюючи проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення стратегії продовольчої безпеки на період до 2030 року», ми пропонуємо доповнити його змістовну частину такими елементами: механізмом реалізації в Україні загальновизнаних на рівні ЄС принципів забезпечення продовольчої безпеки країни; механізмом залучення України до забезпечення глобальної продовольчої безпеки; а також механізмом реалізації регіональної продовольчої безпеки в контексті співпраці органів місцевого самоврядування та органів державної влади в цій сфері. Окрему увагу варто приділити залученню ІТ до забезпечення продовольчої безпеки України, а також формування механізму реальної співпраці держави з інституціями громадянського суспільства у сфері забезпечення продовольчої безпеки України.

**Ключові слова:** продовольча безпека, публічне адміністрування, державна політика, стратегія, тактика, акт-план.

### **Kuzmichov Oleksii. Strategy and Tactics of State Policy in the Sphere of Ensuring Food Security of Ukraine**

The article is devoted to determining the steps to improve the strategy and tactics of state policy in the field of food security of Ukraine.

The methodological basis of the research is comparative, system-structural and formal-logical methods. Their use made it possible to clarify the general mechanism of implementation of state policy, as well as to study the experience of strategic planning of the implementation of state policy in the field of ensuring food security in the leading member countries of the European Union.

*When conducting the research, domestic and foreign legal literature was used, which is devoted to the tools of public administration and the peculiarities of the implementation of state policy in the field of ensuring food security in individual EU member states, as well as in Ukraine.*

*As a result of the research carried out by the author, it was established that in Ukraine there is no mechanism for the continuity of planning the strategy and tactics of the state policy in the field of ensuring food security of Ukraine. As a result, currently, state policy in this area of public administration is carried out without a clearly defined system of strategic goals and objectives.*

*The scientific position that the mechanism of formation and implementation of state policy in the field of ensuring food security should be determined at the level of a separate law on food security of Ukraine is substantiated. The latter should include a detailed procedure for the development, approval and implementation of the national strategy and state policy tactics in the field of food security of Ukraine.*

*In general, positively evaluating the draft order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On the approval of the food security strategy for the period until 2030", we propose to supplement its substantive part with the following elements: a mechanism for the implementation in Ukraine of the generally recognized EU-level principles of ensuring the country's food security; a mechanism for involving Ukraine in ensuring global food security, as well as a mechanism for implementing regional food security, in the context of cooperation between local self-government bodies and state authorities in this area. Particular attention should be paid to the involvement of IT in ensuring food security of Ukraine, as well as the formation of a mechanism of real cooperation between the state and civil society institutions in the field of ensuring food security of Ukraine.*

**Key words:** food security, public administration, state policy, strategy, tactics, act-plan.

**Постановка проблеми.** Державна політика у сфері забезпечення продовольчої безпеки України не може здійснюватися довільно. Для ефективної її реалізації потрібний чіткий план дій, який дасть змогу кожному суб'єкту публічної адміністрації, що здійснює публічне адміністрування в цій сфері, спрямовувати свої зусилля на виконання визначених завдань для досягнення конкретних результатів. Ми переконані, що такого ефекту не можна досягнути, закріпивши на рівні законодавства України, наприклад в окремому законі або підзаконному нормативно-правовому акті, компетенцію та повноваження окремих суб'єктів публічної адміністрації, які залучені до реалізації державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України. Потрібний окремий акт-план, який визначатиме стратегію державної політики в цій сфері на чітко визначений період.

Аналіз законодавства України дає змогу нам констатувати те, що стратегія державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України наразі не є визначеною. На сьогодні ми можемо вести мову лише про проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення стратегії продовольчої безпеки на період до 2030 року» [1]. З огляду на те, що це лише проєкт розпорядження Уряду Укра-

їни, він не має обов'язкової юридичної сили для суб'єктів публічної адміністрації, які залучені до публічного адміністрування у сфері забезпечення продовольчої безпеки України.

Зважаючи на відсутність профільного закону про продовольчу безпеку України, а також затвердженої національної стратегії державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України, можемо дійти очевидного висновку про те, що державна політика в цій сфері здійснюється безсистемно. Отже, забезпечення стратегічного планування реалізації цього напряму державної політики потребує ґрунтовного реформування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** При проведенні дослідження ми використали вітчизняні й закордонні наукові дослідження, присвячені інструментам публічного адміністрування та особливостям реалізації державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки в окремих країнах-членах ЄС та в Україні [2; 3; 4; 5; 6 та ін.].

**Мета.** Мета статті – надати пропозиції щодо покращення стратегії й тактики державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України.

**Виклад основного матеріалу.** Розпочати наше дослідження ми хотіли б із визначення передумов, за яких може

бути сформована якісна стратегія й тактика державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України. Проблематика в цій сфері публічного адміністрування, на наш погляд, зумовлена насамперед тим, що відсутній профільний закон про продовольчу безпеку України. Єдине нормативне визначення категорії «продовольча безпека» наразі міститься в п. 2.13 ст. 3 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» [11]. Загалом, маємо відзначити, що самої дефініції категорії «продовольча безпека» замало, щоб розробити якісну стратегію державної політики в цій сфері. Адже відповідний напрям державної політики передбачає залучення розгалуженої системи суб'єктів публічної адміністрації, визначення компетенції та повноваження кожного з них. Крім того, є система принципів публічного адміністрування у сфері забезпечення продовольчої безпеки, що сформовані в Європейському Союзі, які з огляду на перспективу членства України в ЄС також мають бути враховані при здійсненні публічного адміністрування в цій сфері. До того ж маємо зважати на те, що стратегічне планування реалізації державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України має бути безперервним. Інакше кажучи, не має повторюватися на практиці та ситуація, яка є нині в Україні, коли державна політика у сфері продовольчої безпеки фактично реалізується без офіційно затвердженої стратегії здійснення цього напрямку державної політики. З огляду на вищезазначене, ми пропонуємо ухвалити окремий закон про продовольчу безпеку України, який має комплексно врегулювати питання щодо: засад здійснення державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України; системи суб'єктів публічної адміністрації, які мають залучатися до реалізації цього напрямку державної політики, розмежувати їх компетенцію та повноваження в цій сфері; механізму формування стратегії й тактики державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України тощо.

Європейська практика публічного адміністрування сформувала злагоджений механізм реалізації будь-якого напрямку державної політики. Він передбачає такі

структурні елементи, як стратегія, тактика, виконання тактичних заходів, звітування про результати виконання цих заходів [12, s. 15–17]. Відповідний механізм використовується в багатьох сферах публічного адміністрування в Україні. Очевидно, що він також має бути використаний при здійсненні публічного адміністрування у сфері забезпечення продовольчої безпеки держави.

Центральним елементом вищезазначеного механізму, на наш погляд, є стратегія державної політики. Отже, реалізація державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України неможлива без національної стратегії державної політики у цій сфері. Така стратегія має визначити стратегічні цілі та завдання цього напрямку державної політики. Остання в перспективі має деталізуватися в актах-планах реалізації відповідної національної стратегії на календарний рік. Такий підхід до розуміння призначення національної стратегії та актів-планів ми можемо знайти у відповідних стратегіях продовольчої безпеки на рівні окремих країн-членів ЄС, наприклад, Німеччини, Австрії, Швейцарії [8; 9; 10]. Національні стратегії продовольчої безпеки цих країн акцентують увагу насамперед на реалізації загально-визнаних у ЄС пріоритетів у сфері забезпечення продовольчої безпеки, як-от принцип захисту здоров'я споживачів; принцип захисту споживача від фальсифікації та шахрайства у сфері безпеки продуктів харчування; принцип обережності; принцип відстеження продуктів харчування; принцип відповідальності підприємців, які ведуть господарську діяльність на ринку продуктів харчування [13, с. 27]. Очевидно, що ці принципи також мають бути враховані при визначенні завдань державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України. Водночас аналіз проекту розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення стратегії продовольчої безпеки на період до 2030 року» [1] свідчить про те, що Мінагрополітики України як його розробник намагалося заповнити прогалини національного законодавства в частині визначення компетенції та повноважень суб'єктів публічної адміністрації, які мають бути залучені до реалізації державної політики у сфері

забезпечення продовольчої безпеки України. З цією метою в проєкт були закладені відповідні норми. На наш погляд, такий підхід призводить до «перевантаження» національної стратегії продовольчої безпеки тими нормами, які мають бути визначені на рівні профільного закону про продовольчу безпеку України.

Хотілося б окремо зупинитися на змісті майбутньої національної стратегії державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України. На наш погляд, за основу при розробці цієї стратегії можна взяти проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення стратегії продовольчої безпеки на період до 2030 року» [1]. Аналіз змісту цього проєкту дає змогу констатувати, що він має як переваги, так і ті аспекти, які, на наш погляд, мають бути вдосконаленими.

Заслугує на позитивну оцінку чітко закріплення мети Стратегії, яка полягає в забезпеченні доступу всіх соціальних і демографічних груп населення до безпечних харчових продуктів у достатній кількості впродовж усього року, а також створення умов для продовольчої незалежності країни [1]. Важливою, на наш погляд, є також чітко визначена система цілей та завдань державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України. Ще одним позитивним аспектом цього проєкту є те, що визнано необхідність розширення системи суб'єктів публічної адміністрації, які мають бути залучені до реалізації державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України. Ідеться про залучення до публічного адміністрування в цій сфері Мінекономіки, МОЗ, Мінсоцполітики, Мінінфраструктури, Міндовкілля, МОН, Мінрегіону, Мінфіну, Держрибагентства, Держлісагентства, Держпродспоживслужби, органів виконавчої влади на регіональному та місцевому рівнях [1]. На наше переконання, це важливо, з огляду на те, що на сьогодні повноваження у сфері забезпечення продовольчої безпеки визначені лише для Мінагрополітики [14].

Водночас мають бути суттєво вдосконалені окремі положення проєкту Стратегії. Насамперед, мають бути розроблені механізми реалізації в Україні загальнодержавних на рівні ЄС принципів забезпечення

продовольчої безпеки країни. Крім того, стратегія має закласти механізми забезпечення не тільки продовольчої безпеки на національному рівні. Вона має містити механізми залучення України до забезпечення глобальної продовольчої безпеки, а також регіональної продовольчої безпеки в контексті співпраці органів державної влади та органів місцевого самоврядування в цій сфері. Окрему увагу варто приділити залученню ІТ до забезпечення продовольчої безпеки України. Щодо останнього маємо відзначити, що це новий та пріоритетний для України напрям у здійсненні публічного адміністрування. Аналіз німецької фахової літератури дає змогу говорити про те, що цей піднапрямок публічного адміністрування у сфері забезпечення продовольчої безпеки має бути спрямований на: використанням даних GPS у сільському господарстві; розширення цифрової інфраструктури в цій сфері; розвиток освіти та обізнаності сільськогосподарських виробників щодо можливостей цифрових технологій у сільському господарстві тощо [15]. Окремий напрямок, який також має знайти своє належне регулювання на рівні майбутньої національної стратегії продовольчої безпеки держави, – це формування механізму реальної співпраці публічної адміністрації та інституцій громадянського суспільства. Чинна модель такої взаємодії є неефективною, адже зводиться лише до формальної координації такої взаємодії з боку громадських рад, які створені при всіх суб'єктах публічного адміністрування.

На наше переконання, внесення до змісту національної стратегії у сфері продовольчої безпеки України вказаних положень суттєво посилить її змістовне наповнення та зорієнтує її реалізацію на визнані на рівні ЄС принципи забезпечення продовольчої безпеки держави.

**Висновки.** У результаті проведеного дослідження можна зробити такі висновки:

1. Констатовано, що в Україні не сформовано механізму безперервності планування стратегії й тактики державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України. Як наслідок, наразі державна політика в цій сфері публічного адміністрування здійснюється без чітко

визначеної системи стратегічних цілей та завдань. На наш погляд, це призводить до неефективності публічного адміністрування у сфері забезпечення продовольчої безпеки держави.

2. Обґрунтовано наукову позицію про те, що механізм формування та реалізації державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки має бути визначений на рівні окремого закону про продовольчу безпеку України. На наше переконання, він має містити детальну процедуру розробки, затвердження та виконання національної стратегії державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України, а також актів-планів, які є актами тактичного спрямування. Окрему увагу варто приділити актам-звітам, які мають закріпити результати реалізації державної політики в цій сфері за звітний період.

3. Загалом, позитивно оцінюючи проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення стратегії продовольчої безпеки на період до 2030 року», ми пропонуємо доповнити його змістовну частину такими елементами: механізмом реалізації в Україні загальноновизнаних на рівні ЄС принципів забезпечення продовольчої безпеки країни; механізмом залучення України до забезпечення глобальної продовольчої безпеки, а також механізмом реалізації регіональної продовольчої безпеки в контексті співпраці органів місцевого самоврядування та органів державної влади в цій сфері. Окрему увагу варто приділити залученню ІТ до забезпечення продовольчої безпеки України, а також формування механізму реальної співпраці держави з інституціями громадянського суспільства у сфері забезпечення продовольчої безпеки України.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення стратегії продовольчої безпеки на період до 2030 року». URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=33eec8aa-b768-4234-8f5d-7014601cf6e7&title=> (дата звернення: 10.01.2024).
2. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 308 с.
3. Загальне адміністративне право : підручник / за загальною редакцією Р. С. Мельника. Видання друге. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2023. 728 с.
4. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
5. Шибаніна О. В. Формування і ефективний розвиток продовольчого підкомплексу АПК : монографія. Київ : ННЦ ІАЕ, 2007. 368 с.
6. Tifine P. Droit administratif français. 6ème édition. Éditions juridiques franco-allemandes. Tome I. 456 p.
7. Hans J. Wolff, Otto Bachof, Rolf Stober. Verwaltungsrecht. Band 1. 11. Auflage. Verlag C.H. Beck. 1999. 711 s.
8. Food and Nutrition Strategy. URL: <https://www.bmel.de/EN/topics/food-and-nutrition/food-nutrition-strategy.html> (дата звернення: 10.01.2024).
9. Ernährungsstrategien und Gremien. URL: <https://www.sozialministerium.at/Themen/Gesundheit/Lebensmittel-Ernaehrung/Ernaehrungsstrategien-und-Gremien.html> (дата звернення: 10.01.2024).
10. Schweizer Ernährungsstrategie. URL: <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/das-blv/strategien/schweizer-ernaehrungsstrategie.html> (дата звернення: 10.01.2024).
11. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24.06.2004 № 1877-IV .URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1877-15/ed20180815#n36> (дата звернення: 10.01.2024).
12. Dobiey B. Die politische Planung als verfassungsrechtliches Problem zwischen Bundesregierung und Bundestag. Schriften zum Öffentlichen Recht, Vol. 284. 1975. 170 p.
13. Кузьмічов О. Закон про продовольчу безпеку України як юридична основа публічного адміністрування у сфері забезпечення продовольчої безпеки. Адміністративне право і процес. No 1 (40). 2023. С. 21–30.

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: 10.01.2024).

15. Digitalisation in agriculture. URL: <https://www.bmel.de/EN/topics/digitalisation/digitalisation-agriculture.html> (дата звернення: 10.01.2024).