

СПІВПРАЦЯ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ У СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА ТА СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ НА ПЕРІОД ДО 2030 РОКУ

Співпраця органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства є ключовою умовою ефективної реалізації стратегічних документів у сфері аграрної політики. Якщо аналізувати Спільну аграрну політику ЄС (САП ЄС), то неможливо не помітити, що базується на взаємодії влади та суспільства. У листопаді 2024 року Україна отримала стратегічний документ, що визначає вектор аграрної політики до 2030 року - Стратегію розвитку сільського господарства та сільських територій, а також Операційний план заходів на 2025-2027 роки щодо її реалізації (розпорядження Кабінету міністрів України від 15 листопада 2024 р. № 1163-р від). Чи насправді за сухими формулюваннями урядового рішення приховується значно глибший процес - поступовий перехід від моделі «державного директивного управління» до моделі партнерства влади та громадськості.

ПІДХОДИ, ПРИНЦИПИ

Чому співпраця влади та організацій громадянського суспільства є важливою

Сільське господарство — це не лише експорт і валова продукція. Це люди, громади, фермери, кооперативи, дорадчі служби, громадські об'єднання. Без їх залучення жодна стратегія не працює.

Наближення української аграрної політики до Спільної аграрної політики ЄС передбачає запровадження в українську політику та практику багаторівневого врядування, участь зацікавлених сторін. Саме тому під час розробки Стратегії проводилися публічні консультації, а документ обговорювався із профільними асоціаціями та експертними середовищами.

Стратегія з'явилася в період активної інтеграції України до ЄС — і вона мала б закласти нову культуру аграрного врядування: *не «для аграріїв», а разом з аграріями.*

Ще більшої актуальності набуває така співпраця, якщо ми говоримо про більш ширший контекст аграрної політики – про сільський розвиток. Тут ще більше розмаїття організацій громадянського суспільства, які могли б стати важливим ресурсом (саме так - ресурсом!) як для формування, так і реалізацію політики сільського розвитку, який поки що використовується не надто ефективно.

Публічність і взаємодія як принцип

У Стратегії окреслено, що основою реалізації є системний підхід до формування та реалізації державної політики, який передбачає участь широкого кола заінтересованих сторін. Зокрема, у переліку умов реалізації прямо згадано «максимальне залучення всіх можливих ресурсів» і «забезпечення функціонування системи публічного моніторингу реалізації цієї Стратегії».

Це важливо, оскільки концептуально визнає участь не лише державних структур, але й суб'єктів громадянського суспільства, наукових інституцій та аграрних громадських спільнот у здійсненні моніторингу, оцінювання та коригування виконання стратегічних завдань.

Принцип інклюзивності як основа співпраці

У Стратегії одним із ключових орієнтирів визначено формування *інклюзивної політики розвитку сільського господарства та сільських територій*. Йдеться про інституційну спроможність і партнерство між:

- центральними органами виконавчої влади;
- органами місцевого самоврядування;
- професійними асоціаціями;
- дорадчими службами;
- організаціями громадянського суспільства (ОГС);
- представниками агробізнесу та фермерства.

Таким чином, *співпраця влади та громадськості закладена не як допоміжний інструмент, а як принцип реалізації політики.*

Організації громадянського суспільства як учасники політичного циклу

Роль ОГС у межах Стратегії можна розглядати через весь цикл публічної політики, а саме:

- *Формування політики.* Громадські організації, асоціації фермерів, дорадчі структури брали участь у консультаціях під час підготовки Стратегії. Це відповідає європейському принципу участі стейкхолдерів у виробленні рішень.

- *Реалізація заходів.* В Операційному плані заходів на 2025–2027 роки передбачено виконання низки завдань із залученням професійних об'єднань, галузевих асоціацій, дорадчих служб та територіальних громад. ОГС виступають:

- ✓ партнерами у впровадженні програм підтримки фермерів;
- ✓ провайдерами навчальних і консультаційних послуг;
- ✓ комунікаторами державної політики на місцевому рівні;
- ✓ ініціаторами проектів розвитку сільських територій.

• *Моніторинг та оцінювання.* Стратегія передбачає моніторинг її виконання та оцінювання ефективності заходів. У цьому контексті громадські організації можуть:

- ✓ здійснювати громадський контроль;
- ✓ готувати альтернативні аналітичні звіти;
- ✓ брати участь у дорадчих і консультаційних органах.

• *Співпраця з територіальними громадами.* Окремий вимір співпраці — це взаємодія з органами місцевого самоврядування. Стратегія наголошує на розвитку сільських територій як комплексному процесі, що включає:

- ✓ розвиток інфраструктури;
- ✓ підтримку малого та середнього фермерства;
- ✓ диверсифікацію економіки села;
- ✓ розвиток людського капіталу.

Усі ці завдання неможливо реалізувати без активної участі громад та їхніх інституцій. Саме *громади є основними носіями локального розвитку, а ОГС — каталізаторами ініціатив і партнерських проектів.* Як ілюстрацію цього положення можна згадати підхід/принципи/програму LEADER, що є наскізним інструментом САП ЄС

КОРОТКИЙ АНАЛІЗ ЗМІСТУ СТРАТЕГІЇ

Інституційні засади

Стратегія визначає довгострокове бачення аграрної політики і розвитку сільських територій як комплексного сектору з економічними, соціальними й екологічними цілями. Стратегія була сформована з урахуванням вимог Плану України, затвердженого розпорядженням КМУ № 244 від 18.03.2024 р., та Плану пріоритетних дій Уряду на 2024 рік.

Центральним положенням документу є теза про те, що реалізація Стратегії здійснюється шляхом *«скоординованої взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, професійних та громадських об'єднань та інших заінтересованих сторін».*

Це ключова норма, що формально закріплює модель співпраці між владою та громадськістю.

Роль організацій громадянського суспільства (ОГС)

Стратегічні положення. У частині, що визначає умови реалізації Стратегії, міститься норма: *«Реалізація цієї Стратегії здійснюється шляхом скоординованої взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, професійних та громадських об'єднань та інших заінтересованих сторін».* Це формулювання означає, що участь ОГС є не опціональною, а частиною механізму реалізації політики.

Операційний план на 2025–2027 роки. Операційний план (що є частиною того ж розпорядження № 1163-р) містить конкретні заходи, серед яких:

- створення інструментів моніторингу та оцінювання впливу політики;
- розбудова системи публічного моніторингу реалізації Стратегії;
- взаємодія із заінтересованими сторонами для виконання заходів Плану.

Хоча сам текст Плану не виділяє окремий розділ «громадськість», його заходи щодо впровадження моніторингових механізмів та інформаційної взаємодії (через системи даних, звітності тощо) прямо відкривають простір для ролі ОГС як громадських моніторів, консультантів і партнерів публічного діалогу.

Оцінювання ролі ОГС у контексті європейських норм

Стратегія зазначає, що її реалізація має відбуватися з урахуванням підходів Європейського Союзу та нових стандартів спільної аграрної політики ЄС, що традиційно передбачають багаторівневе врядування, де громадські інституції мають право доступу до інформації, участі у консультаціях і формуванні рекомендацій.

Такий підхід узгоджується з пріоритетами ЄС щодо розширеної участі заінтересованих сторін у формуванні та оцінці політик, що також фігурує у публічних презентаціях цього документу.

Функції ОГС у реалізації Стратегії

На основі аналізу тексту Стратегії та Операційного плану можна виділити такі функції ОГС:

Моніторинг і оцінювання. Забезпечення громадського моніторингу реалізації Стратегії через власні звіти, аналітичні дослідження, участь у консультаційних групах.

Експертна підтримка. Залучення ОГС до розроблення окремих механізмів реалізації заходів (наприклад, у сфері підтримки фермерів, екологічних практик, інноваційних рішень тощо).

Інформаційна взаємодія. ОГС можуть виступати активними учасниками публічного дискурсу, поширювати результати моніторингу, співпрацювати з владою у сфері комунікації результатів реалізації політики.

Деякі положення Операційного плану щодо участі громадськості

Операційний план, як невід'ємна частина розпорядження № 1163-р, містить заходи, що відкривають можливості для участі громадськості у реалізації Стратегії. Хоча документ не має окремого розділу «Громадськість», текст Плану включений у розпорядження і має обов'язкову силу.

Приклади конкретних норм, які прямо чи опосередковано створюють підґрунтя для участі:

● *Публічний моніторинг реалізації*: «Забезпечення функціонування системи публічного моніторингу реалізації цієї Стратегії». Це формулювання створює підстави для участі ОГС у:

- ✓ зборі та узагальненні даних про хід реалізації;
- ✓ підготовці зовнішніх аналітичних звітів;
- ✓ участі у відкритих консультаціях про стан виконання заходів.

● *Взаємодія з іншими заінтересованими сторонами*. Текст Стратегії і Плану підкреслює взаємодію не лише із владою, але й іншими зацікавленими групами: «...координована взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування, професійних та громадських об'єднань...». Це положення прямо відкриває простір для ОГС як суб'єктів системної політики.

Як ці норми можуть працювати на практиці

Громадський моніторинг. Норма про публічний моніторинг може реалізовуватись через:

- ✓ громадські електронні платформи моніторингу, де дані про виконання заходів Плану доступні публічно;
- ✓ відкриті звіти ОГС з аналізом досягнення цілей Стратегії (наприклад, щодо продовольчої безпеки чи розвитку інфраструктури);
- ✓ спільні аудити реалізації заходів, за участю громадських експертів, локальних громад та представників міністерств.

Це відповідає нормам прозорого врядування та підзвітності.

Форумні та консультаційні майданчики, платформи. На основі приписів про взаємодію можуть створюватися:

- ✓ міжсекторальні консультаційні ради, куди включають представників ОГС;
- ✓ публічні круглі столи, форуми, робочі групи для обговорення впровадження стратегічних заходів;
- ✓ оприлюднені результати зворотного зв'язку, що впливають на коригування Плану.

Це практичний механізм залучення громадськості на рівні стратегічного планування.

Можливі проблеми та шляхи їх вирішення

Відсутність процедур або недеталізовані процедури. Операційний план 2025–2027 років формально створює правову рамку для залучення громадськості, однак не деталізує процедур.

Найсильнішими точками входу для ОГС є:

- ✓ публічний моніторинг;
- ✓ консультації;
- ✓ формування індикаторів;
- ✓ аналіз відкритих даних.

Ефективність участі залежить від:

- ✓ прозорості даних;
- ✓ регулярності звітності;
- ✓ процедур фіксації та врахування пропозицій.

Рішення: створення правових процедурних правил.

Формальність залучення ОГС. Часто участь може бути номінальною (наприклад, лише підписання протоколів консультацій), без впливу на рішення.

Рішення:

- ✓ Законодавче унормування процедур консультацій (терміни, методи, вимоги до врахування зауважень ОГС).
- ✓ Створення стандартних процедур фіксації та звітності щодо врахування громадських пропозицій.

Недостатній рівень компетенцій ОГС. ОГС не завжди знають, як працюють органи влади.

Рішення: Проведення навчальних програм, семінарів та обміну досвідом

Нерівна спроможність ОГС у регіонах. Малі громади або локальні організації можуть не мати ресурсів для участі у моніторингу та консультаціях.

Рішення:

- ✓ Фінансова підтримка підзвітних і незалежних аналітичних центрів;
- ✓ Побудова партнерських мереж між місцевими ОГС та національними платформами;
- ✓ Освітні програми щодо моніторингу політик.

Недостатня мотивація ОГС брати участь у плануванні та реалізації Стратегії.

Рішення:

- ✓ Фінансова та експертна підтримка участі;
- ✓ Включення результатів у рейтинги прозорості та ефективності.

Відсутність ефективного зворотного зв'язку. Громадські пропозиції можуть не впливати на рішення без механізмів зворотного зв'язку.

Рішення:

- ✓ Впровадження відкритих звітів з впливом участі ОГС;
- ✓ Публічний доступ до відповіді влади щодо внесених зауважень;
- ✓ Інтеграція коментарів ОГС у щорічні державні звіти.

Інформаційна асиметрія. Недостатній доступ до даних про реалізацію Плану обмежує участь громадськості.

Рішення:

- ✓ Обов'язкове оприлюднення всіх звітів про хід реалізації Стратегії на державних порталах;
- ✓ Використання відкритих даних та візуалізацій для громадського моніторингу.

Конфлікт інтересів між державою та ООГС, державою та громадами.

Рішення: Впровадження процедур громадських консультацій та письмових відгуків на пропозиції.

КРОКИ ДО ЕФЕКТИВНОСТІ

Щоб Стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій на період до 2030 року стала дієвим інструментом співпраці влади та організацій громадянського суспільства (ОГС) у сфері аграрного та сільського розвитку, потрібен комплекс практичних кроків, які забезпечать інституційність, прозорість і результативність цього процесу.

Інституційне закріплення співпраці

Ціль: створити офіційну рамку для участі ОГС у реалізації Стратегії.

Практичні кроки:

- ✓ Створення дорадчих рад та робочих груп при Міністерстві економіки, довілля та сільського господарства України для координації реалізації Стратегії.
- ✓ Закріплення ролі ОГС у моніторингу та оцінці заходів Стратегії через постанову уряду або наказ Мінекономіки.
- ✓ Регламентування процедур залучення ОГС: терміни подання пропозицій, формат консультацій, механізм врахування зауважень.

Забезпечення публічного моніторингу та прозорості

Ціль: підвищити прозорість процесу реалізації Стратегії та контроль з боку громадськості.

Практичні кроки:

- ✓ Розробка та впровадження онлайн-платформи публічного моніторингу реалізації Стратегії з відкритими даними про фінансування та проекти.
- ✓ Регулярне оприлюднення звітів (щорічно або щопівроку) з індикаторами досягнення цілей.

✓ Проведення громадських слухань і публічних консультацій перед затвердженням річних планів реалізації Стратегії.

Створення механізму індикаторів та КРІ

Ціль: дати ОГС інструмент для оцінки ефективності заходів Стратегії.

Практичні кроки:

- ✓ Розробка системи ключових показників ефективності (КРІ) для кожного напрямку Стратегії із залученням ОГС.
- ✓ Встановлення порогових значень та методів оцінки результатів, щоб громадські організації могли робити незалежні аналітичні висновки.
- ✓ Інтеграція цих КРІ у річні звіти та комунікацію з громадами.

Активізація консультацій та діалогу з ОГС

Ціль: забезпечити реальний вплив громадськості на прийняття рішень.

Практичні кроки:

- ✓ Регулярні круглі столи та форуми за участю представників ОГС, фермерських асоціацій та місцевих рад.
- ✓ Включення ОГС у процес розробки регіональних планів розвитку сільських територій.
- ✓ Впровадження механізму письмового реагування на пропозиції ОГС у державних документах (як це передбачено у Платформі громадянського суспільства в Угоді про асоціацію).

Комунікаційна стратегія

Ціль: підвищити обізнаність громадськості і залучити їх до процесу.

Практичні кроки:

- ✓ Публічні кампанії та інформаційні матеріали про цілі, заходи та досягнення Стратегії.
- ✓ Регулярне висвітлення успішних практик за участю громадських організацій.
- ✓ Створення локальних платформ обміну досвідом між громадами, фермерами та державними структурами.

Пілотні проєкти та локальні ініціативи

Ціль: перевірити механізми співпраці на практиці.

Практичні кроки:

- Реалізація пілотних проєктів спільно з ОГС у різних регіонах (наприклад, проєкти LEADER або дорадництво для фермерів).
- Моніторинг і оцінка ефективності пілотів з участю незалежних експертів та громадських організацій.
- Масштабування успішних практик на рівні національної Стратегії.

Ці кроки дозволяють перетворити Стратегію на інструмент активної співпраці влади та громадськості, що сприятиме:

- ✓ підвищенню ефективності державної політики у сфері аграрного розвитку;
- ✓ розвитку сільських територій із урахуванням потреб місцевих громад;
- ✓ побудові прозорого, інклюзивного та демократичного процесу планування і реалізації програм.

КЛЮЧОВИЙ ВИСНОВОК

Попри те, що Стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій, а також Операційний план заходів на 2025-2027 роки закріплюють роль громадськості, окремі проблеми залишаються.

Водночас Стратегія створює можливість переходу від епізодичних консультацій до системного партнерства, якщо:

- ✓ при міністерстві діятимуть ефективні дорадчі механізми;
- ✓ моніторинг буде публічним;
- ✓ результати обговорень реально впливатимуть на управлінські рішення.

Реалізація Стратегії може стати прикладом нової моделі аграрного врядування — коли:

- ✓ влада визначає рамку політики;
- ✓ громади формують локальні пріоритети;
- ✓ громадські організації забезпечують експертизу й контроль;
- ✓ бізнес і фермери стають активними партнерами розвитку.

Співпраця влади та громадськості у цьому контексті — не додаткова опція, а фундаментальна умова сталого розвитку сільських територій.

Роман Корінець,
директор Національної асоціації сільськогосподарських дорадчих служб України,
кандидат економічних наук, магістр державного управління

Цю публікацію створено ВГО «Національна асоціація сільськогосподарських дорадчих служб України» за підтримки Фонду «Аскольд і Дір», що адмініструється ІСАР Єднання в межах проєкту «Сильне громадянське суспільство України - рушій реформ і демократії» за фінансування Норвегії та Швеції. Зміст публікації є відповідальністю ВГО «Національна асоціація сільськогосподарських дорадчих служб України» та не є відображенням поглядів урядів Норвегії, Швеції або ІСАР Єднання.