

УДК 342.97: 334.722.1

ЗАВДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЯКОСТІ ТА БЕЗПЕЧНОСТІ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ

Пустовіт О.Ю.,

аспірант юридичного факультету

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Стаття розглядає поняття і завдання адміністративно-правового регулювання діяльності щодо дотримання правил безпечності та якості сільськогосподарської продукції з урахуванням новел законодавства в цій сфері.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, адміністративні правовідносини, безпечність та якість сільськогосподарської продукції.

Статья рассматривает понятие и задания административно-правового регулювання деятельности по соблюдению правил безопасности и качества сельскохозяйственной продукции с учетом новелл законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: административно-правовое регулювання, административные правоотношения, административно-правовой статус.

PUSTOVIT O.Y. OBJECTIVES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION IN QUALITY AND SAFETY OF AGRICULTURAL PRODUCTS

The article deals with the concept and tasks of administrative and legal regulation of activities to comply with safety and quality regulations for agricultural products, taking in to a notion the legislation's novels in this field.

Key words: administrative legal regulation, administrative legal relations, administrative legal status.

Постановка проблеми. Положення Основного закону України закріплюють за державою обов'язок захищати права споживачів, здійснювати контроль за якістю і безпечністю продукції та всіх видів послуг і робіт, сприяти діяльності громадських організацій споживачів (ст. 42 Конституції України), наділяють громадян правами на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на компенсацію завданого порушенням цього права шкоди, вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також правом на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена (ст. 50 Конституції України) [1].

Ефективність реалізації державної політики залежить від наявності системи відповідного ефективного механізму як реальної організаційної сили втілення волі держави [2, с. 4], якою у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції, як показує практика України та закордонний досвід, є система органів державного управління.

Ступінь розробленості проблеми. Важливі аспекти гарантування якості та безпеки продукції сільського господарства розглянуто в працях А. Статівки, Г. Ляшенко, М. Медведєвої, М. Олексієнка, учені В. Наумов і В. Опришко досліджували правові питання державного регулювання й управління якістю продукції, тему адміністративної юрисдикції в агропромисловому комплексі (далі – АПК) розкрито в роботі В. Курила, В. Шкарупи, О. Піддубного, проблеми адаптації законодавства до міжнародних вимог щодо якості сільськогосподарської продукції є темою наукової роботи С. Бугери й ін.

Мета статті – виявити і розкрити адміністративно-правові відносини у сфері безпечності й якості сільськогосподарської продук-

ції та сформулювати ті завдання, які реалізують державні органи в даних правовідносинах.

Виклад основного матеріалу. Необхідність ефективної організації відносин щодо виробництва якісної та безпечної сільськогосподарської продукції в Україні включає чинник державної регламентації функціонування такої сфери суспільних відносин на рівні законодавчих приписів органів законодавчої влади й управлінського впливу та підзаконного регулювання органами виконавчої влади.

Діяльність законодавчої влади полягає в комплексному регулюванні сфери виробництва агропромислової продукції шляхом формування правового поля для розвитку та належного функціонування сільського господарства, що являє собою законодавчий рівень регламентації, а функція безпосереднього регулювання галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції як шляхом видання підзаконних нормативно-правових актів, так і засобами державної аграрної політики закріплюється за органами виконавчої влади всіх рівнів.

Державне управління (англ. public administration) – є видом діяльності держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій із метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їхніх прав і свобод [3, с. 34].

В. Авер'янов визначає державне управління як цілеспрямований організаційний і регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку



та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей і реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією [4, с. 103].

Сутність державного управління в стислому вигляді полягає у виконанні законів та інших правових актів органів державної влади. Із цього погляду, виконання є основною ознакою державного управління, здійснення якого покладено на органи виконавчої влади (у широкому розумінні – на органи державного управління). Для державного управління характерно те, що виконавча діяльність є його основним призначенням і становить важливу сторону характеристики змісту цього виду управління, яка органічно пов'язана зі здійсненням безпосереднього керівництва економікою, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом, а отже, водночас є розпорядчою діяльністю [5, с. 13].

Досить часто в науковій літературі трапляється ототожнення понять державного управління та державного регулювання. Однак варто говорити лише про тотожний результат діяльності цих двох форм, адже обидві спрямовані на упорядкування соціальних об'єктів і соціальних процесів, використовуючи водночас специфічні методи управлінського впливу [6].

Для державного регулювання основними характеристиками будуть постановка загальних питань у відповідній сфері, визначення загальних напрямів діяльності того чи іншого органу, сукупність інструментів, за допомогою яких держава встановлює певні вимоги до підприємств і громадян (закони, розпорядження, допоміжні правила тощо). Водночас державне управління втілює порушені питання, напрями діяльності, реалізовує державну політику в конкретній галузі, забезпечує безпосередній вплив на підприємства й установи.

Говорячи про терміни «державне регулювання» та «державне управління» як нетотожні, можна для прикладу взяти ст. 7 Закону України «Про бджільництво», де зазначено, що державне регулювання в галузі бджільництва здійснюється (в тому числі) шляхом удосконалення державного управління в галузі бджільництва [7].

Регулювання охоплює порівняно з управлінням ширшу сферу організаційної діяльності. Управління означає цілеспрямований вплив саме на об'єкти управління, з використанням методів, що передбачають підпорядкування цих об'єктів управлінському впливу з боку суб'єкта управління. Регулювання ж пов'язане не стільки зі впливом на об'єкти управління, скільки на навколишнє середовище. Воно передбачає високий ступінь альтернативності поведінки керованих об'єктів [8, с. 28].

Повний зміст управлінської діяльності державних органів можна розкрити через категорії та складники адміністративно-правового статусу державного органу, що відображає головні особливості органу та фактично формує структуру даного наукового дослідження.

Позиції більшості науковців зводять поняття адміністративно-правового статусу державних органів до декількох складових елементів: функції, завдання, компетенції [10, с. 82–94], додаючи до списку цілі, відповідальність, порядок формування та процедури діяльності цих органів [11, с. 378]; компетенції, правозастосування, юридичну відповідальність, а також нормативно-визначений порядок створення [9, с. 39]. Окремі позиції, навпаки, розширено розкривають тлумачення вказаного поняття, виділяючи, окрім наведених вище складників, мету утворення органу, визначення сфери його відання, принципи і територіальні масштаби діяльності, внутрішню структуру органу, характер державно-владних повноважень, джерела фінансування органу, право й обов'язок користуватися державною символікою тощо [12].

Однак у дослідженні вважаємо за доцільне використовувати, на нашу думку, найбільш повну триблокову систему адміністративно-правового статусу: цільовий блок, структурно-організаційний блок і компетенційний блок [13, с. 255], що містить такі складники, як права й обов'язки, завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами, місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань та ін. [13, с. 247].

Визначення «галузеві органи державного управління» фіксує відокремленість певної групи, окреслює самостійний суб'єктний склад. Виокремлення вказаної ланки системи органів державної влади передусім здійснюється за цілями, завданнями, функціями, що становить цільовий блок адміністративно-правового статусу. Зокрема, з-поміж інших управлінських інстанцій органи державного управління у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції вирізняються характером предмета управління.

Виробники сільськогосподарської продукції є багатопрофільними господарствами, діяльність яких неодмінно пов'язана з використанням землі, води й інших природних ресурсів, спеціальних матеріально-технічних і енергетичних ресурсів, капіталу й людської праці.

Зокрема, сільськогосподарське виробництво є специфічним, насамперед з погляду наявності такого незамінного базового чинника, як землі сільськогосподарського призначення. Водночас саме якість ґрунту впливає на показники якості продукції галузі рослинництва, у майбутньому через якісний стан корму – і на продукцію галузі тваринництва [14, с. 229].

Це говорить про низку суб'єктів управлінського впливу у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції, адже їхня діяльність охоплює багато напрямів державного контролю за дотриманням земельного законодавства, родючості ґрунтів, насінництва та розсадництва, охорони прав на сорти рослин, експлуатації та технічного стану машин, вжиття заходів для біологічної і генетичної безпеки, якості та безпечності сільськогосподарської продукції, дотримання правил виробництва виноробної продукції; різноманітність

правовідносин, що підпадають під такий вплив; необхідність постійного оновлення та підтримання на належному рівні масштабного нормативно-правового поля, обширний перелік специфічних вимог і норм, метою яких є гарантування безпечності й якості продукції.

Функціонування органів державного управління у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції пов'язано із практичною реалізацією завдань, функцій і владних повноважень щодо гарантування безпеки населення.

Потенціал вказаного сектора економіки значною мірою впливає на дотримання продовольчої безпеки України, що є головною функцією держави та має стратегічне значення, оскільки від нього залежить і національна безпека України.

Передусім державна політика з гарантування продовольчої безпеки України визначається на законодавчому рівні як підгалузь національної безпеки, згідно з п. 17 ст. 92 Конституції України. Розподіл сфер відповідальності за національну безпеку, а отже, і продовольчу безпеку як її складник, між гілками влади та посадовими особами теж у загальних засадах урегульований Конституцією.

Згідно зі ст. 8 Закону України «Про основи національної безпеки» [15], основним напрямом державної політики з питань національної безпеки в економічній сфері є забезпечення продовольчої безпеки.

Важливим етапом розвитку законодавства став Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 р.» [16], який закріплює гарантію продовольчої безпеки на рівні стратегічної мети аграрної політики. Актуальне положення ст. 3 про державний контроль якості і безпеки продовольчих товарів у розрізі захисту прав споживачів і формування ринків сільгосппродукції.

Сьогодні відбувається оновлення відповідного законодавства, проте відчутна необхідність ухвалення програмного документа, який би увібрав і сконцентрував у собі всі позитивні здобутки в напрямі євроінтеграційного розвитку України, зокрема імплементацію високих стандартів у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції, разом із правовим механізмом їх забезпечення. На даний же час ухвалюються законодавчі акти, положення яких дублюються і не мають комплексного характеру, як, наприклад, із законами «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [17] та «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» [18].

У Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України» [19] продовольча безпека визначається як захищеність життєвих інтересів людини, яка виражається в гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності.

У даному разі для визначення поняття продовольчої безпеки законодавцем взято за основу лише проблему доступності

продовольства, водночас залишився поза увагою зв'язок із його якістю та безпечністю. Проте ці показники відіграють значну роль у формуванні продовольчої залежності, чи навпаки, продовольчої незалежності країни.

Так, на фоні дефіциту продовольства і низького рівня платоспроможного попиту населення, прив'язаності внутрішнього ринку до імпорту поставок продовольства, причинами продовольчої залежності країни є неконкурентоспроможність національного агропромислового комплексу та низька конкурентоспроможність сільськогосподарської продукції за показниками якості та безпечності.

Сьогодні законодавчо не закріплено поняття якості та безпечності сільськогосподарської продукції, натомість увага зосереджується на якості та безпечності харчової продукції, і на це є певні причини, обґрунтовані внутрішньою логікою законодавства і потребами практики в розробленні однакових підходів до регулювання якості продуктів харчування незалежно від їхнього походження – з харчової промисловості або із сільського господарства. Однак не можна ігнорувати той факт, що харчова промисловість так само переробляє сировину, що надходить переважно із сільського господарства і є сільськогосподарською продукцією.

Очевидно, саме на цих підставах Законом встановлюється не поняття якості загалом, а натомість «окремі показники якості харчового продукту» – показники та/або властивості харчового продукту, що використовуються для виконання одного або кількох завдань:

- відокремлення традиційного харчового продукту від інших харчових продуктів;
- встановлення вимог до продуктів для дитячого харчування, для харчових продуктів для спеціальних медичних цілей, а також для харчових продуктів, які є повною заміною звичайних харчових продуктів для контролю ваги;
- інформування споживачів про властивості харчового продукту, зокрема і шляхом його маркування.

Висновки. Отже, необхідність динамічного розвитку відносин у сфері виробництва якісної та безпечної продукції аграрного сектора України, спектр проблемних питань, враховуючи стан і особливості агропромислового комплексу, неспроможність ринку самостійно вирішити зазначені питання висувають на перший план чинник державної регламентації галузі органами законодавчої та виконавчої влади.

Така діяльність полягає в комплексному регулюванні сфери виробництва сільськогосподарської продукції шляхом формування правового поля для розвитку, належного функціонування аграрного сектора.

Зазначене свідчить про те, що позитивний розвиток відносин у сфері гарантування якості та безпеки сільськогосподарської продукції передбачає сукупність важелів як регламентуючого, так і забезпечувального характеру.

Гарантування якості та безпеки сільськогосподарської продукції розглядається в нерозривній єдності з досягненням



продовольчої безпеки, що є однією із ключових функцій держави, адже стабільне виробництво продуктів харчування, доступність їх отримання та споживання завдяки власному виробництву й імпорту можливі лише під контролем державних органів.

Безпечність харчової продукції і продовольчої сировини є одним із вирішальних складників економічної безпеки кожної держави і визначається спроможністю країни ефективно контролювати виробництво та ввезення безпечного й якісного продовольства на загальновизнаних у світі засадах. Ця сфера діяльності в людському суспільстві має надзвичайно важливі гуманітарний, соціальний, економічний і політичний аспекти.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Пушкар О. Роль органів державного управління у забезпеченні конституційних прав і свобод громадян у контексті європейських традицій публічного управління. URL: <http://www.dridu.dp.ua>.
3. Висоцький О., Висоцька О., Шаров Ю. Основи державного управління. Частина I. Дніпропетровськ: НМетАУ, 2008. 52 с.
4. Державне управління в Україні / за ред. В. Авер'янова. К.: Знання, 2009. 216 с.
5. Пилипишин В. Поняття та основні риси державного управління. Юридична наука. 2011. № 2. С. 10–14.
6. Якименко О. Державне регулювання і державне управління: співвідношення понять у контексті трансформації вищої освіти України. URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/governmgmt/2012/186-174-10.pdf>.
7. Про бджільництво: Закон України від 22 лютого 2000 р. № 1492–III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 21. Ст. 157.
8. Ходов А. Экономические интересы и государственное регулирование экономики: прямая и обратная связь. Российский экономический журнал. 1995. № 1. С. 57–64.
9. Овсянко Д. Административное право: учебное пособие. М.: Юристъ, 1995. 303 с.
10. Административное право України: підручник / за заг. ред. С. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2003. 896 с.
11. Малиновський В. Державне управління: навч. посібник. Вид. 2-ге, доп. та переробл. К.: Атіка, 2003. 576 с.
12. Сікорський О. Адміністративно-правовий статус Державного департаменту у справах громадянства, іміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2011. 20 с.
13. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Авер'янова. К.: Видавничий дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
14. Бугера С. Якість сільськогосподарської продукції: правові проблеми раціонального використання природно-ресурсного потенціалу. Часопис Київського університету права. 2011. № 3. С. 229–232.
15. Про основи національної безпеки: Закону України від 19 червня 2003 р. № 964–IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 351.
16. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 р.: Закон України № 2982–IV від 18 жовтня 2005 р. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 1. Ст. 17.
17. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України від 23 грудня 1997 р. № 771/97-ВР. URL: www.rada.gov.ua.
18. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин: Закон України від 18 травня 2017 р. № 2042–VIII. Відомості Верховної Ради. 2017. № 31. Ст. 343.
19. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24 червня 2004 р. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 49. Ст. 527.