

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.1.30>**В. О. Зубко**здобувач кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізького національного університету

ЩОДО ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В ПРОДОВОЛЬЧІЙ СФЕРІ

Стаття присвячена дослідженню питань удосконалення публічного адміністрування в продовольчій сфері.

Досліджено правове регулювання публічного адміністрування в продовольчій сфері. За результатами проведеного аналізу нормативно-правових актів встановлено, що в Україні існує досить розвинена законодавча база, яка регулює відносини в продовольчій сфері. З'ясовано, що основними джерелами права в цій сфері є: Конституція України; міжнародні договори, якими встановлено стандарти безпечності та якості харчових продуктів; закони, якими детально врегульовано різні аспекти продовольчої безпеки, від виробництва до споживання; підзаконні нормативно-правові акти.

Обґрунтовано, що правове регулювання продовольчої сфери в Україні передбачає прийняття та виконання законів, нормативних актів і стандартів, які забезпечують безпеку та якість продуктів харчування для населення.

Проаналізовано конституційні засади, міжнародні договори, закони, підзаконні нормативно-правові акти в продовольчій сфері. Запропоновано систематизацію актів законодавства в продовольчій сфері за тематичними напрямками.

Запропоновано авторське визначення поняття «публічне адміністрування продовольчої сфери» як сукупність державно-управлінських, безпекових, організаційних, правових, економічних та соціальних заходів, що здійснюються державними органами та іншими суб'єктами публічної влади з метою забезпечення продовольчої безпеки країни, регулювання виробництва, обігу та споживання харчових продуктів, а також створення умов для сталого розвитку сільського господарства та харчової промисловості.

Виокремлено серед основних питань удосконалення публічного адміністрування в продовольчій сфері в умовах воєнного стану: 1) потребу у чіткості та конкретності деяких норм законодавства; 2) налагодження координації дій різних органів державної влади; 3) визначення ефективних механізмів контролю за дотриманням законодавства; 4) приділення належної уваги до особливостей регіонів, що найбільше постраждали від воєнних дій.

Звернуто увагу на наявність недосконалого нормативного їх детермінування у контексті визначення статусу суб'єктів публічної адміністрації в продовольчій сфері щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності.

Ключові слова: продовольча сфера, публічне адміністрування, правове регулювання, процедура, контрольно-наглядові повноваження, воєнний стан.

Актуальність дослідження. Удосконалення публічного адміністрування в продовольчій сфері є одним з найактуальніших завдань сучасності. Це зумовлено низкою чинників, які впливають як на національний, так і на глобальний рівні. Так, глобальні виклики, такі як зміна клімату, зростання населення та міжнародні конфлікти, створюють значні ризики для стабільності продовольчих систем. Екстремальні погодні явища, дефіцит води, втрата родючості ґрунтів та інші фактори негативно впливають на виробництво

сільськогосподарської продукції, що, в свою чергу, загострює проблему продовольчої безпеки.

Окрім цього, високі стандарти якості та безпечності продуктів харчування, які висувають споживачі, вимагають вдосконалення систем контролю якості та безпечності харчових продуктів. Споживачі все більше зацікавлені в тому, щоб продукти, які вони споживають, були вироблені та вироблені в екологічно чистих умовах, не містили шкідливих речовин і були безпечними для здоров'я.

Водночас розвиток технологій відкриває нові можливості для оптимізації виробництва, зберігання та дистрибуції продуктів харчування. Впровадження цифрових технологій, таких як Інтернет речей, штучний інтелект та блокчейн, дозволяє підвищити ефективність сільського господарства, забезпечити прозорість харчових ланцюгів та покращити якість продуктів.

Немаловажливим є процес інтеграції України в європейський та світовий ринки, що вимагає відповідності міжнародним стандартам якості та безпечності харчових продуктів. Адже для того, щоб українські продукти були конкурентоспроможними на світовому ринку, необхідно вдосконалювати систему державного регулювання в продовольчій сфері.

Вищезазначене в сукупності підтверджує актуальність обраної теми, а також те, що продовольча сфера потребує належного впорядкування адміністративно-правовими засобами.

Вагомими можна вважати висновки, яких зроблено вченими щодо: сутності публічного адміністрування в цілому (наприклад, праці Біла В.Р., Білої-Тіунової Л., Білоус-Осін Т., Галунько В., Діхтієвського П., Ківалова В., Кузьменко О., Стеценко С. та інших), та впорядкування продовольчої сфери зокрема (наприклад, праці: Запотоцької О., Жовнічрик Я., Котух К., Масюк О., Радченко О. та іншими). У той же час, не зважаючи на значну кількість наукових праць в продовольчій сфері, досі продовжують залишатися невирішеними питання щодо підвищення рівня продовольчої безпеки, особливо в умовах війни, недостатність державної підтримки сільського господарства, проблеми з інфраструктурою сільського господарства, покращення якості та безпечності продукції, імплементація продовольчої сфери до стандартів ЄС, вирішення логістичних питань. Зазначене свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження питання удосконалення публічного адміністрування в продовольчій сфері.

Виклад основного змісту. Аналіз нормативно-правових актів свідчить про те, що в Україні існує досить розвинена законодавча база, яка регулює відносини в продовольчій сфері. З огляду на що, пропонуємо систематизувати акти законодавства в продовольчій сфері за тематичними напрямками, серед яких виділимо: 1) загальні засади (Конституцію України [1]); 2) міжнародні договори (зокрема, Статут Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН, 1945 [2]); 3) держав-

ний контроль (зокрема, Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [3]); 4) безпечність (зокрема, Закон України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» [4], Закон України "Про безпечність та гігієну кормів" [5]; Закон України "Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів"[6]; Закон України "Про матеріали і предмети, призначені для контакту з харчовими продуктами"[7]); 5) органічне виробництво (зокрема, Закон України "Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції"[8]); 6) зерно та ринок зерна (зокрема, Закон України "Про зерно та ринок зерна в Україні"[9]; 7) державну підтримку та захист прав споживача (зокрема, Закони України "Про державну підтримку сільського господарства України"[10], «Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту» [11], «Про захист прав споживачів» [12]); 8) про безпеку окремих категорій продуктів (зокрема, Закони України «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них» [13], «Про насіння і садивний матеріал» [14], «Про молоко та молочні продукти» [15]); 8) врегулювання відносин під час дії воєнного стану (зокрема Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану») [16] та ін.

У якості прикладу прийняття підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють продовольчу сферу можливо визначити: «Про затвердження Вимог до фруктових джемів, желе, мармеладів та підсолодженого каштанового пюре» [17]; Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку видачі, відмови у видачі, анулювання, тимчасового припинення дії, переоформлення та поновлення дії експлуатаційного дозволу, форми експлуатаційного дозволу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» [18] тощо.

Водночас слід відмітити, що в чинному законодавстві України такі категорії як «продовольча сфера» та «публічне адміністрування продовольчої сфери» не використовуються. В окремих дослідженнях, присвячених впорядкуванню питань продовольчої сфери категорія «продовольча сфера» тлумачиться через категорію «продовольчої безпеки». Наприклад,

О.В. Скидан під час характеристики продовольчої сфери в умовах глобалізації оперує до визначення продовольчої безпеки [19]. Аналогічно, в ході дослідження сутності агропромислової сфери О. Павлов звертає увагу саме на безпеку агропромисловості як основну складову визначення сутності категорії «агропродовольча сфера» [20]. В свою чергу, А. Тригуб пропонує структурувати продовольчу безпеку через виокремлення таких елементів: 1) сутність продовольчої безпеки полягає в захисті життєво важливих інтересів людини, суспільства та держави, а також в економічній і фізичній доступності продовольства; 2) інструментом забезпечення продовольчої безпеки є продукти харчування; 3) основні характеристики цього інструменту – якість і життєва важливість; 4) суб'єктом забезпечення виступає держава; 5) мета забезпечення полягає в тому, щоб держава гарантувала безперешкодний економічний доступ людини до продуктів харчування для підтримки звичайної життєдіяльності, забезпечення соціально-економічної та політичної стабільності в суспільстві, сталого розвитку нації, сім'ї та особистості, а також економічної стійкості держави та продовольчої незалежності; 6) умови забезпечення базуються на науковій обґрунтованості [21].

Таким чином, вважаємо за необхідне запропонувати визначення поняття «публічне адміністрування продовольчої сфери» як сукупність державно-управлінських, безпекових, організаційних, правових, економічних та соціальних заходів, що здійснюються державними органами та іншими суб'єктами публічної влади з метою забезпечення продовольчої безпеки країни, регулювання виробництва, обігу та споживання харчових продуктів, а також створення умов для сталого розвитку сільського господарства та харчової промисловості.

Серед основних питань удосконалення публічного адміністрування в продовольчій сфері в умовах воєнного стану можна виокремити: 1) потребу у чіткості та конкретності деяких норм законодавства; 2) налагодження координації дій різних органів державної влади; 3) визначення ефективних механізмів контролю за дотриманням законодавства; 4) приділення належної уваги до особливостей регіонів, що найбільше постраждали від воєнних дій.

Окрім цього, у контексті визначення статусу суб'єктів публічної адміністрації в продовольчій сфері, щодо здійснення контрольної-наглядової

діяльності, слід зазначити про наявність недосконалого нормативного їх детермінування в Законі України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» [4]. Так, ст. 4 цього нормативно-правового акту встановлено, що: «... до органів виконавчої влади у сфері державного контролю належать: 1) Кабінет Міністрів України; 2) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів та у сфері ветеринарної медицини; 3) компетентний орган». Натомість, в частині визначення термінів «компетентний орган» визначається як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів та у сфері ветеринарної медицини. Термін «компетентний орган» для іншої країни означає відповідний орган цієї країни, якому надано повноваження щодо організації та здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин.

Таким чином, йдеться про один і той самий орган – Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Доцільним є вилучення пункту 2 ст. 4 Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» [4] для уникнення дублювання положень і унеможливлення різного трактування законодавства. Відповідно, до органів виконавчої влади у сфері державного контролю мають належати: 1) Кабінет Міністрів України; 2) компетентний орган.

Висновки. Підсумовуючи зазначим, що публічне адміністрування в продовольчій сфері може бути удосконалено шляхом прийняття нормативно-правових актів. Зокрема є необхідним здійснення кодифікації законодавства в продовольчій сфері шляхом розробки та прийняття Продовольчого кодексу України, в структурі якого можливо передбачити такі розділи: «Загальні положення»; «Правове регулювання в продовольчій сфері», «Основні принципи управління продовольчою сферою», «Публічне адміністрування в продовольчій сфері», «Взаємодія суб'єктів публічного адміністрування в продовольчій сфері з правоохоронними

та іншими органами, установами та організаціями», «Забезпечення продовольчої безпеки», «Вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», «Виробництво харчових продуктів», «Обіг харчових продуктів», «Адміністративні процедури в продовольчій сфері», «Контроль за якістю та безпечністю харчових продуктів», «Відповідальність за порушення законодавства», «Громадський контроль», «Міжнародне співробітництво», «Перехідні положення»;

Також окрему увагу слід приділити розробці Стратегії відновлення сільського господарства та агропромислового комплексу у післявоєнний час, впровадженню пілотних проєктів щодо державної підтримки застосування у продовольчій сфері цифрових технологій (в тому числі блокчейн-технологій, QR-кодів, смарт – ферми).

Серед основних питань удосконалення публічного адміністрування в продовольчій сфері в умовах воєнного стану можна виокремити: 1) потребу у чіткості та конкретності деяких норм законодавства; 2) налагодження координації дій різних органів державної влади; 3) визначення ефективних механізмів контролю за дотриманням законодавства; 4) приділення належної уваги до особливостей регіонів, що найбільше постраждали від воєнних дій.

Окрім цього, у контексті визначення статусу суб'єктів публічної адміністрації в продовольчій сфері, щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності, відмічено про наявність недосконалого нормативного їх детермінування в Законі України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин».

Список використаної літератури:

1. Конституція України Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Статут Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН: Міжнародний документ від 16.10.1945 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c17#Text
3. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України 23.12.1997 р. № 771/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин: Закон України від 18.05.2017 р. № 2042-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2042-19#Text>
5. Про безпечність та гігієну кормів: Закон України від 21.12.2017 р. № 2264-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2264-19#Text>
6. Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів: Закон України від 06.12.2018 р. № 2639-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2639-19#Text>
7. Про матеріали і предмети, призначені для контакту з харчовими продуктами: Закон України від 03.11.2022 р. № 2718-IX (набирає чинності) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2718-20#Text>
8. Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції: Закон України від 10.07.2018 р. № 2496-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2496-19#Text>
9. Про зерно та ринок зерна в Україні: Закон України від 04.07.2002 № 37-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-15#Text>
10. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24.06.2004 № 1877-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1877-15#Text>
11. Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту: Закон України від 22.12.1998 р. № 330-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/330-14#Text>
12. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 р. № 1023-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12#Text>
13. Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них: Закон України від 06.02.2003 р. № 486-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/486-15#Text>
14. Про насіння і садивний матеріал: Закон України від 26.12.2002 р. № 411-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/411-15#Text>
15. Про молоко та молочні продукти: Закон України від 24.06.2004 р. № 1870-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1870-15#Text>
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану: Закон України від 24.03.2022 р. 2145-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-20#Text>
17. Про затвердження Вимог до фруктових джемів, желе, мармеладів та підсолодженого каштанового пюре: наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 14.02.2024 р. № 391. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0304-24#Text>

18. Про затвердження Порядку видачі, відмови у видачі, анулювання, тимчасового припинення дії, переоформлення та поновлення дії експлуатаційного дозволу, форми експлуатаційного дозволу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 січня 2024 р. № 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/27-2024-%D0%BF#Text>
19. Скидан О.В. Продовольча сфера України в умовах глобалізаційних викликів. *Економіка України*. 2009. № 11. С. 53–64.
20. Павлов О. Агропродовольча сфера України як об'єкт національної безпеки. *Продовольча та економічна безпека України*. 2013. С. 82-88
21. Тригуб А. Адміністративно-правове забезпечення продовольчої безпеки України: дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. К., 2012. 206 с

Zubko V.O. On the issue of improving public administration in the food sector

The article is devoted to the study of issues of improving public administration in the food sector.

The legal regulation of public administration in the food sector is studied. According to the results of the analysis of regulatory legal acts, it was established that Ukraine has a fairly developed legislative framework that regulates relations in the food sector. It was found that the main sources of law in this area are: the Constitution of Ukraine; international treaties that establish standards for the safety and quality of food products; laws that regulate various aspects of food safety in detail, from production to consumption; subordinate regulatory legal acts.

It is substantiated that the legal regulation of the food sector in Ukraine involves the adoption and implementation of laws, regulatory acts and standards that ensure the safety and quality of food products for the population.

The constitutional principles, international treaties, laws, subordinate regulatory legal acts in the food sector are analyzed. The systematization of legislative acts in the food sector by thematic areas is proposed.

The author's definition of the concept of "public administration of the food sector" is proposed as a set of state-managerial, security, organizational, legal, economic and social measures carried out by state bodies and other subjects of public power in order to ensure the country's food security, regulate the production, circulation and consumption of food products, as well as create conditions for the sustainable development of agriculture and the food industry.

The following main issues of improving public administration in the food sector under martial law are highlighted: 1) the need for clarity and specificity of certain legislative norms; 2) establishing coordination of actions of various state authorities; 3) determining effective mechanisms for monitoring compliance with legislation; 4) paying due attention to the characteristics of the regions that have suffered the most from military actions.

Attention is drawn to the presence of imperfect regulatory determination in the context of determining the status of public administration entities in the food sector regarding the implementation of control and supervisory activities.

Key words: food sector, public administration, legal regulation, procedures, control and supervisory powers, martial law.