

ЗУБКО В. О.здобувач кафедри конституційного
та адміністративного права
(Запорізький національний університет)

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.2.97>**ПРОДОВОЛЬЧА СФЕРА ЯК ОБ'ЄКТ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ВПЛИВУ**

Стаття присвячена дослідженню продовольчої сфери як об'єкта адміністративно-правового впливу. Зазначено, що в наявних дослідженнях, присвячених впорядкуванню питань продовольчої сфери поняття «продовольча сфера» тлумачиться через категорію «продовольчої безпеки». Відмічено, що поняття «продовольча сфера» та «продовольча безпека» співвідноситимуться як «об'єкт захисту» та «зміст захисту». Встановлено, що продовольча сфера є сукупністю суспільних відносин, що складаються під час забезпечення безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності.

Визначено, що вплив адміністративно-правового регулювання на продовольчу сферу характеризуватиметься сукупністю загальних ознак, опосередкованих загальними механізмами дії адміністративно-правових норм та спеціальних ознак, що специфікують їх прояв в продовольчій сфері. Констатовано, що в межах продовольчої сфери, норми адміністративно-правового характеру матимуть вплив лише на конкретні суспільні відносини до яких може бути застосовано адміністративний вплив та, які попередньо можуть визначатись як правовідносини в продовольчій сфері. Встановлено, що до продовольчої сфери як об'єкта адміністративно-правового впливу буде застосовано відповідні інструменти та методи публічного адміністрування, що відобразатимуть виконавчо-розпорядчий вплив держави через діяльність уповноважених нею суб'єктів.

Виокремлено правовідносини в межах продовольчої сфери, що є об'єктом адміністративно-правового впливу, а саме, ті, що пов'язані з: а) здійсненням владно-розпорядчого впливу на провадження продовольчої діяльності; б) створенням умов для забезпечення продовольчої безпеки в державі; в) наданням адміністративних послуг; г) здійсненням контрольно-наглядової діяльності; д) юрисдикційно-деліктною діяльністю. Виділено специфічні ознаки, що характеризують продовольчу сферу як об'єкт адміністративно-правового впливу.

***Ключові слова:** продовольча сфера, продовольча безпека, адміністративно-правовий вплив, публічне адміністрування, адміністративно-правове регулювання.*

Zubko V. O. Food sector as an object of administrative and legal influence

The article is devoted to the study of the food sector as an object of administrative and legal influence. It is noted that in existing studies devoted to the regulation of food sector issues, the concept of “food sector” is interpreted through the category of “food security”. It is noted that the concepts of “food sector” and “food security” will be related as “object of protection” and “content of protection”. It is established that the food sector is a set of social relations that are formed during the provision of unhindered economic access of a person to food products in order to maintain his usual life activities.



It is determined that the impact of administrative and legal regulation on the food sector will be characterized by a set of general features mediated by the general mechanisms of action of administrative and legal norms and special features that specify their manifestation in the food sector. It is stated that within the food sector, administrative and legal norms will have an impact only on specific social relations to which administrative influence can be applied and which can be previously defined as legal relations in the food sector. It is established that the food sector as an object of administrative and legal influence will be subject to appropriate tools and methods of public administration, which will reflect the executive and administrative influence of the state through the activities of its authorized entities.

Legal relations within the food sector that are the object of administrative and legal influence are identified, namely, those related to: a) the exercise of power and administrative influence on the implementation of food activities; b) the creation of conditions for ensuring food security in the state; c) the provision of administrative services; d) the implementation of control and supervisory activities; e) jurisdictional and tortious activities. Specific features that characterize the food sector as an object of administrative and legal influence are highlighted.

Key words: *food sector, food security, administrative and legal influence, public administration, administrative and legal regulation.*

Актуальність дослідження. Станом на теперішній час, національна модель адміністративно-правового регулювання суспільних відносин перебуває на етапі реформування відповідно до загальноприйнятих міжнародних стандартів. Безперечно, вказане торкнулось і продовольчої сфери. Держава в особі уповноважених суб'єктів має впроваджувати політику та конкретні заходи, яких спрямовано на створення сприятливих умов для забезпечення продовольством населення, включно в умовах дії правового режиму воєнного стану. Проблема визначення продовольчої сфери як об'єкта адміністративно-правового впливу охоплює такі аспекти: виділення суб'єктів публічного адміністрування, наділених повноваженнями в продовольчій сфері; визначення регулювання суспільних відносин в продовольчій сфері шляхом застосування визначених форм впливу; виокремлення методів, що застосовуються для регулювання продовольчої сфери. При цьому, слід враховувати дію правового режиму воєнного стану, що підвищує актуальність обраної проблематики.

Теоретичною основою дослідження є висновки вчених-адміністративістів щодо здійснення публічного адміністрування, наприклад, : В.Б. Авер'янова, В.М. Бевзенко, Л.Р. Білої-Тіунової, Т.І. Білоус-Осінь, В.В. Галунька, П.В. Діхтєвського, С.В. Ківалова, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельника, І.П. Яковлева та ін. У той же час, значна кількість питань, пов'язаних з визначенням впливу адміністративно-правових норм на продовольчу сферу залишається невирішеною, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження продовольчої сфери як об'єкта адміністративно-правового впливу.

Виклад основного змісту. В чинному законодавстві України категорія «продовольча сфера» не використовується. 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 [1]. Аналогічно, в ході дослідження сутності агропромислової сфери О. Павлов звертає увагу саме на безпеку агропромисловості як основну складову визначення сутності категорії «агропродовольча сфера» [2]. 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 [3]. Найвиміс є й нормативне закріплення поняття «продовольча безпека» у Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України», що визначається як: «... захищеність життєвих інтересів людини, що виражається у гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності» [4].

Отже можна відмітити, що поняття «продовольча сфера» та «продовольча безпека» співвідносяться як «об'єкт захисту» та «зміст захисту». Таким чином, продовольча сфера є сукупністю суспільних відносин, що складаються під час забезпечення безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності. Щодо впливу адміністративно-правового регулювання на продовольчу сферу, то йому буде притаманно загальних ознак, опосередкованих загальними механізмами дії адміністративно-правових норм та спеціальних ознак, що специфікують їх прояв в продовольчій сфері.

Дія адміністративно-правових норм на суспільні відносини трансформує ці відносини на адміністративно-правові. При цьому, не всі відносини набувають ознак адміністративно-правових відносин. Відповідно, в межах продовольчої сфери, норми адміністративно-правового характеру матимуть вплив лише на конкретні суспільні відносини до яких може бути застосовано адміністративний вплив та, які попередньо можуть визначатись як правовідносини в продовольчій сфері. Правовідносини, які складаються під час діяльності суб'єктів публічної адміністрації мають прояв у погодженому впливові на продовольчу сферу за допомогою конкретно визначених методів, інструментів, форм, яких спрямовано на забезпечення публічних інтересів адміністративними заходами. Адміністративні правовідносини, опосередковуючи перенесення суспільних відносин у правову площину в той же час є способом конкретизації як їх змісту, так і деталізаційним проявом їх галузевого впорядкування [5, с. 7]. При цьому, застосування адміністративно-правових норм означатиме, що ці правовідносини набуватимуть певних детермінуючих ознак [6, с. 64; 7]:

- 1) обов'язковим учасником цих відносин є суб'єкт публічної адміністрації, який здійснює регулювання діяльності керованого суб'єкта;
- 2) кожна із сторін має право вимагати від іншої такої поведінки, яка передбачена правовою нормою. Правам однієї сторони кореспондують обов'язки іншої, і навпаки;
- 3) у цих відносинах завжди присутній публічно-правовий інтерес;
- 4) це є управлінські правові відносини, оскільки вони виникають у зв'язку з функціонуванням і діяльністю органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування;
- 5) реалізація цих відносин забезпечується можливістю застосування адміністративного примусу;
- 6) у разі порушення однією із сторін своїх обов'язків, відповідальність настає не перед іншою стороною, а перед державою в особі її державних органів або посадових осіб;
- 7) спір, що виникає між учасниками цих відносин, розглядається як у судовому, так і в адміністративному порядку, тощо.

Узагальнивши думки вчених щодо трактування адміністративно-правових відносин [8, с. 34; 9, с. 22], правовідносини, що складаються під час адміністративно-правового впливу на продовольчу сферу можливо визначити як врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини управлінського характеру, що виникають, розвиваються та припиняються між суб'єктами публічної адміністрації та іншими суб'єктами права в ході забезпечення безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності шляхом реалізації ними своїх прав та виконання юридичних обов'язків, установлених і гарантованих державою.



До продовольчої сфери як об'єкта адміністративно-правового впливу буде застосовано відповідні інструменти та методи публічного адміністрування, що відобразатиме виконавчо-розпорядчий вплив держави через діяльність уповноважених нею суб'єктів. Окремого значення в цьому аспекті матиме визначення функціональних можливостей суб'єктів публічного адміністрування, що підкріплено адміністративно-правовим механізмом в продовольчій сфері.

Виходячи з існуючих підходів до публічного адміністрування [10; 11], зазначимо, що продовольча сфера є об'єктом публічного адміністрування в межах тих суспільних відносин, яких може бути впорядковано відповідно до норм законодавства за допомогою конкретно визначених форм, інструментів, методів та у визначеному порядку з метою забезпечення публічного інтересу. Проаналізувавши нормативно-правові акти, які тим чи іншим чином стосуються продовольчої сфери, приходимо до висновку, що як об'єкт адміністративно-правового впливу її необхідно трактувати через виокремлення суспільних відносин, пов'язаних із:

а) здійсненням владно-розпорядчого впливу на провадження продовольчої діяльності (наприклад, в частині державного регулювання безпечності харчових продуктів для забезпечення захисту життя, здоров'я та інтересів споживачів [12]);

б) створенням умов для забезпечення продовольчої безпеки в державі (наприклад, через вироблення стратегії державної політики продовольчої безпеки та відповідної безпекової продовольчої політики [13]);

в) наданням адміністративних послуг (наприклад, видача ліцензії на провадження господарської діяльності з виробництва ветеринарних препаратів [14]);

г) здійсненням контрольно-наглядової діяльності (наприклад, анулювання, тимчасове припинення, переоформлення та поновлення дії експлуатаційного дозволу для операторів ринку, що провадять діяльність, пов'язану з виробництвом та/або зберіганням харчових продуктів тваринного походження [15]);

д) юрисдикційно-деліктної діяльності (наприклад, притягнення до адміністративної відповідальності за порушення, передбачене ст. 167 КУпАП «Введення в обіг або реалізація продукції, яка не відповідає вимогам стандартів» [16]).

До специфічних ознак продовольчої сфери як об'єкта адміністративно-правового впливу слід віднести: наявність спеціально уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, що наділені повноваженнями в продовольчій сфері; змістовне орієнтування застосовуваних інструментів публічного адміністрування на впорядкування продовольчої сфери; можливість застосування контрольно-наглядових заходів, що визначають порядок дотримання законності в продовольчій сфері; можливість притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення в продовольчій сфері. Наприклад, до спеціально уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, що наділені повноваженнями в продовольчій сфері можемо віднести Мінагрополітики, Мінекономіки, Мінфін, Держпродспоживслужбу. Так, щодо змістовного орієнтування застосовуваних інструментів публічного адміністрування на впорядкування продовольчої сфери, то це стосується як нормативно-правових актів [13; 15], так і індивідуальних актів (видача ліцензії на провадження господарської діяльності з виробництва ветеринарних препаратів) [17].

Висновки. Підсумовуючи, можна стверджувати, що продовольча сфера є самостійним об'єктом адміністративно-правового впливу. Продовольча сфера визначається як сукупність суспільних відносин, що складаються під час забезпечення безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності. До специфічних ознак продовольчої сфери як об'єкта адміністративно-правового впливу можливо віднести: наявність спеціально уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, що наділені повноваженнями в продовольчій сфері; змістовне орієнтування застосовуваних інструментів публічного адміністрування на впорядкування продовольчої сфери; можливість застосування контрольно-наглядових заходів, що визначають порядок дотримання законності в продовольчій сфері; можливість притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення в продовольчій сфері. Доцільним є подальше дослідження специфічних ознак продовольчої сфери як об'єкта адміністративно-правового впливу.



Список використаних джерел:

1. Скидан О.В. Продовольча сфера України в умовах глобалізаційних викликів. *Економіка України*. 2009. № 11. С. 53–64.
2. Павлов О. Агропродовольча сфера України як об'єкт національної безпеки. *Продовольча та економічна безпека України*. 2013. С. 82-88.
3. Тригуб А. Адміністративно-правове забезпечення продовольчої безпеки України: дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. К., 2012. 206 с
4. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24.06.2004 р. № 1877. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1877-15#Text>
5. Андрій В.М. Сутність і зміст правовідношення. *Форум права*. 2007. № 1. С. 4-8.
6. Адміністративне право України: навч. посіб. / за заг. ред. С.В. Ківалова. Х. : Одіс-сей, 2004. 880 с.
7. Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса : Фенікс, 2023. 792 с. URL: <https://doi.org/10.32837/11300.25545>
8. Адміністративне право України : підруч. / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
9. Харитонов О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / О.І. Харитонов. О., 2004. 36 с.
10. Адміністративне право України: підручник. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Видання друге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
11. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2016. 224 с.
12. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України від 23.12.1997 р. № 771. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80#Text>
13. Про схвалення Стратегії продовольчої безпеки України на період до 2027 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 липня 2024 р. № 684-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/684-2024-%D1%80#Text>
14. Ліцензія на провадження господарської діяльності з виробництва ветеринарних препаратів. Портал «Дія». URL: <https://guide.diia.gov.ua/view/vydacha-litsenzii-na-provazhennia-hospodarskoi-diialnosti-z-vyrobnytstva-veterynarykh-preparativ-dfa114bfd106-4e69-ad33-b8d51fc57aed>
15. 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>
16. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/card6#Public>
17. Про затвердження технологічної картки адміністративної послуги: наказ Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту прав споживачів від 08.12.2022 р. № 528. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0528876-22#Text>

