

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОСНОВНИХ СУБ'ЄКТІВ
ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ
ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ВИРОБНИЦТВА І ОБІГУ
ОРГАНІЧНОЇ ПРОДУКЦІЇ В УКРАЇНІ**

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE MAIN SUBJECTS OF PUBLIC
ADMINISTRATION, WHICH CARRY OUT PUBLIC ADMINISTRATION
OF PRODUCTION AND CIRCULATION OF ORGANIC PRODUCTS IN UKRAINE**

На сучасному етапі традиційні підходи до визначення аспектів компетенції публічного адміністрування вищих органів державної влади зазнають серйозних змін. Особливої уваги потребує такий напрям аграрної політики України, як розвиток фермерства в забезпеченні виробництва й обігу органічної продукції. Однак публічне адміністрування у сфері виробництва й обігу органічної продукції має бути ефективне і справедливе. Нині в державі стартував пілотний проєкт зі створення державного аграрного реєстру як єдиної бази, до якої будуть внесені фермерські господарства та великі підприємства. Усі користувачі зможуть отримати відомості про державні програми підтримки та користуватися відповідними послугами. У статті проаналізований адміністративно-правовий статус основних суб'єктів публічного адміністрування, що забезпечують виробництво й обіг органічної продукції в Україні. Доведено, що держава впливає на процес господарювання у сфері виробництва й обігу органічної продукції, контролює та стимулює своїми діями виробників органічної продукції до взаємодії та координації з органами публічної державної влади. З'ясовано, що для реалізації аграрного потенціалу, збільшення сільськогосподарського виробництва та зміцнення лідерства на аграрних ринках у світі в Україні розроблено цілий комплекс програм, першою серед яких є «Розвиток зрошувальних систем», яка буде здійснюватися в рамках розширення програми «Велике будівництво» та реалізації Плану заходів Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 р. Зроблено висновок, що система органів публічної влади забезпечує та здійснює реалізацію державної політики шляхом нормативного регулювання суспільних відносин у різних галузях, зокрема й у сфері виробництва й обігу органічної продукції, на засадах відкритості та доступності громадян. Однак натеper у сфері виробництва й обігу органічної продукції залишаються невирішеними низка питань, що пов'язані з публічним адмініструванням, як-от у відносинах із визначення органічної продукції, у земельних відносинах, сертифікації органічної продукції, гарантування безпечності та якості органічних продуктів харчування тощо.

***Ключові слова:** адміністративно-правове забезпечення, виробництво, обіг, оператор, органічна продукція, публічне адміністрування.*

At the present stage, traditional approaches to determining aspects of the competence of public administration of higher state authorities indicate serious changes. The direction of the agrarian policy of Ukraine on the development of farms in the provided production and circulation of organic products needs special attention. However, public administration in the field of production and organization of organic products is efficient and fair. Currently, a pilot project has been launched in the country to create a state agricultural register as the only base to which farms and a large enterprise will be included. All users have the opportunity to register information about government support

programs and membership in relevant services. The article analyses the administrative and legal status of the main subjects of public administration that ensure the production and circulation of organic products in Ukraine. It is proved that the state carries out its activities by influencing the economic process, in the field of production and circulation of organic products, controlling and stimulating by their actions producers of organic products to interact and coordinate with public authorities. It was found that to realize agricultural potential, increase agricultural production and strengthen leadership in agricultural markets in the world in Ukraine developed a set of programs, the first of which is "Development of irrigation systems", which will be carried out within the expansion of "Large Construction" and implementation of the Action Plan Irrigation and Drainage Strategies in Ukraine for the period up to 2030. It is concluded that the system of public authorities ensures and implements state policy by regulating public relations in various fields, including in the field of production and circulation of organic products, on the basis of openness and accessibility of citizens. However, today in the field of production and circulation of organic products remain unresolved a number of issues related to public administration, such as relations for the definition of organic products, land relations, certification of organic products, safety and quality of organic food, etc.

Key words: *administrative and legal support, circulation, operator, organic products, production, public administration.*

Вступ. На сучасному етапі традиційні підходи до визначення аспектів компетенції публічного адміністрування вищих органів державної влади зазнають серйозних змін. Особливої уваги потребує такий напрям аграрної політики України, як розвиток фермерства в забезпеченні виробництва й обігу органічної продукції.

Однак публічне адміністрування у сфері виробництва й обігу органічної продукції має бути ефективне і справедливе. Особливо це стало актуальним після ухвалення Закону України від 10 липня 2018 р. № 2496–VIII «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» [1]. Нині в державі стартував пілотний проект зі створення державного аграрного реєстру як єдиної бази, до якої будуть внесені фермерські господарства та великі підприємства. Усі користувачі зможуть отримати відомості про державні програми підтримки та користуватися відповідними послугами.

Науково-теоретичну основу статті становлять праці вітчизняних та закордонних науковців, а саме: В. Авер'янова, О. Андрійко, В. Андрушенка, М. Ануфрієва, В. Артиша, Г. Атаманчука, Ф. Бавеса, В. Бакуменка, Г. Баоуракіс, О. Бандурки, Р. Безуса, А. Берлача, Н. Берлач, І. Білоткача, Ю. Битяка, В. Бондарь, Н. Борд, Н. Буги, Т. Брагіна, А. Васіної, А. Васильєва, Х. Віллера, В. Галунька, В. Гаращука, Д. Гутмана, І. Голосніченка, В. Грановської, Т. Дегрегори, Є. Додіна, А. Дубгарда, М. Драга, Д. Йосифовича й інших. Однак в умовах сьогодення вказане питання потребує подальшого наукового аналізу.

Постановка завдання. Метою статті є визначення адміністративно-правових аспектів публічного адміністрування щодо забезпечення виробництва й обігу органічної продукції в Україні

Результати дослідження. Термін «публічний» походить від лат. *publicus* – «суспільний», «народний» [2, с. 289]. Укладачі сучасної правової енциклопедії визначили слово «адміністрація» та класифікували за такими критеріями: 1) державна, у значенні певних органів державного управління. Розрізняють центральну (Президент України, Кабінет Міністрів України, інші центральні відомства) та місцеву (решта органів державного управління); 2) місцеві державні (районні, обласні, міст Києва та Севастополя) – місцеві органи виконавчої влади, що здійснюють у межах своїх повноважень виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці [3].

На думку професора В. Авер'янова, публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є, по-перше, органи виконавчої влади, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування, орган державного управління створюється державно-владним шляхом, є організаційно відокремленим та призначений для виконання державно-управлінської діяльності [4].

Укладачі підручника з адміністративного права виокремлюють такі ознаки, які характеризують публічну владу: 1) об'єднує народ (населення країни) за територіальною ознакою, створює територіальну організацію підвладних об'єктів, політичну асоціацію інтегрованих від-

носин та інститутів; 2) здійснюється спеціальним апаратом, відокремленим від суспільства, для керівництва ним із застосуванням різних владних методів (заохочення, переконання і примусу); 3) володіє суверенітетом, який означає незалежність реалізації публічної влади від бажань чи небажань об'єктів влади; 4) верховенство, обов'язковість її рішень для іншої влади; 5) публічність, тобто загальність і безособовість, що є виразом загальної волі; 6) нормативне регулювання суспільних відносин, що виявлено в можливості публічної влади видавати загальнообов'язкові правила поведінки [5]. Г. Атаманчук визначає принцип публічності як широкий доступ громадян до участі в питаннях управління шляхом обрання відповідних органів та громадського контролю за їхнім функціонуванням, відкритістю функціонування згаданих органів, а також судовий контроль за дотриманням в управлінських процесах закріплених конституційно інтересів суспільства, прав і свобод громадян [6, с. 275].

Природним із погляду на вищенаведене є те, що адміністративно-правове забезпечення виробництва й обігу органічної продукції здійснюється не в безособовій формі, а визначеними публічними органами та їх посадовими особами.

До основних суб'єктів публічного адміністрування, що здійснюють публічне адміністрування, потрібно віднести Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства та реалізацію державної аграрної політики, веде реєстри органів сертифікації та операторів. В умовах сьогодення ці завдання виконує Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (далі – Мінекономіки) [7]. Так, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпеності й окремих показників якості харчових продуктів, веде перелік органів іноземної сертифікації та здійснює контроль (нагляд) за суб'єктами ринку в особі Державної служби України з питань безпеності харчових продуктів та захисту споживачів (далі – Держпродспоживслужба) [8; 9].

Мінекономіки у сфері виробництва й обігу органічної продукції має своїми основними завданнями такі: забезпечення розвитку екологічно чистого підприємництва; реалізації політики у сфері технічного регулювання, стандартизації, метрології та метрологічної діяльності; державної політики у сфері державних та публічних закупівель екологічно чистої продукції; державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів, що займаються вирощуванням екологічно чистої продукції; реалізації державної політики у сфері державно-приватного партнерства з виробниками й асоціаціями виробників екологічно чистої продукції; державної політики у сфері державного ринкового нагляду за обігом екологічно чистої продукції; державної політики з питань економічного і соціального співробітництва України з Європейським Союзом щодо екологічно чистої продукції; державної аграрної політики, державної політики у сфері сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави, охорони прав на сорти рослин, тваринництва, рослинництва, розвитку сільських територій, садівництва, виноградарства, виноробства, хмелярства, харчової і переробної промисловості, технічної політики у сфері агропромислового комплексу та машинобудування для агропромислового комплексу, сільськогосподарської дорадчої діяльності, *виробництва й обігу органічної продукції (сировини)* (виділено нами – *Н. Н.*), моніторингу та родючості ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, насінництва та розсадництва тощо [7].

Держпродспоживслужба здійснює контроль за діяльністю суб'єктів господарювання, які здійснюють виробництво, перевезення, зберігання, реалізацію органічної продукції (сировини) [7]. Варто виокремити державний контроль, такі повноваження покладені на Держпродспоживслужбу. Державний контроль за діяльністю операторів у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції Держпродспоживслужба здійснюватиме відповідно до Закону України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції». Механізм здійснення контролю прописаний у Законі України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» та ґрунтується на ризик-орієнтованому підході. Контроль за діяльністю органів сертифікації здійснюватиметься відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [1].

Отже, держава (в особі цих уповноважених органів) впливає на процес господарювання, у сфері виробництва й обігу органічної продукції, стимулює своїми діями виробників органічної продукції до взаємодії та координації з органами державної влади.

Відповідно до Закону, органічне виробництво й обіг органічної продукції в Україні підлягає сертифікації, тобто проходженню спеціальної процедури на відповідність органічного ви-

робництва й обігу органічної продукції вимогам законодавства у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції. Не потребують сертифікації логістика, зберігання і продаж органічної продукції закладами громадського харчування та суб'єктами роздрібної торгівлі.

Органи сертифікації органічної продукції повинні бути акредитовані в Національному агентстві з акредитації. Для органів сертифікації передбачений перехідний період: ті компанії, які на час набуття чинності закону вже діяли як органи сертифікації, із 2 серпня 2019 р. впродовж піврічного періоду будуть внесені до відповідного реєстру на підставі їхньої заяви. Після піврічного строку обов'язковою вимогою перебування в реєстрі є документальне підтвердження проходження акредитації в Національному агентстві з акредитації. Очікується, що після закінчення перехідного періоду в Україні функціонуватимуть 15–20 органів сертифікації і 600 виробників органічної продукції. Сертифікація виробників органіки проводиться щорічно, з обов'язковою перевіркою виробництва. Виробник має право обрати будь-який орган сертифікації й укласти з ним договір на проведення сертифікації. Якщо виробництво чи обіг органічної продукції відповідає законодавству, то виробнику видається спеціальний сертифікат. Він чинний 15 місяців [10].

Адміністративні обов'язки органів сертифікації такі: дотримуватися вимог законодавства у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції; надавати інформацію про операторів, з якими вони уклали договір на проведення сертифікації та які пройшли сертифікацію органічного виробництва та/або обігу органічної продукції, а також про видані, тимчасово припинені та скасовані сертифікати до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної аграрної політики, для її внесення до Реєстру операторів; взаємодіяти із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпеки й окремих показників якості харчових продуктів, з питань державного контролю (нагляду) за діяльністю операторів і обігом органічної продукції на ринку; надавати на вимогу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпеки й окремих показників якості харчових продуктів, документи, необхідні для здійснення державного контролю (нагляду) за діяльністю органу сертифікації із сертифікації органічного виробництва та/або обігу органічної продукції; проводити щорічну сертифікацію відповідно до договору про проведення сертифікації, укладеного з оператором. Інформація (документи), отримана органом сертифікації від операторів, не підлягає розголошенню чи вилученню без згоди операторів [1].

У разі дотримання цих адміністративних вимог законодавець надає операторам такі адміністративні права: вимагати від оператора документи, необхідні для сертифікації органічного виробництва та/або обігу органічної продукції; ухвалювати рішення про сертифікацію органічного виробництва та/або обігу органічної продукції або відмову в такій сертифікації в разі недотримання оператором вимог законодавства у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції; видавати та скасовувати сертифікати, тимчасово припиняти дію сертифікатів; відбирати зразки ґрунту або матеріалів, насіння і садивного матеріалу, корму, продукції, води для проведення лабораторних досліджень [1].

Водночас необхідно зазначити, що ефективне функціонування влади неможливе без встановлення її комунікації із громадянами держави. Сучасна публічна влада не може існувати без вивчення інтересів, запитів, оцінок, думок, почуттів, емоцій, настроїв, самопочуття людей і вироблення відповідно до них політичних дій. Якщо оцінювати паблік рилейшнз за найвищою ознакою, то це не спосіб формування іміджу влади й людей при владі, а механізм взаєморозуміння влади й населення [11].

Держава здійснює підтримку, з урахуванням особливостей, а саме природно-кліматичних умов, передбачає фінансування різного роду напрямів, закладає в бюджет видатки в багатогалузевий сектор сільського господарства, зокрема й на виробництво органічної продукції, сприяє розвитку всіх галузей та створює максимально ефективні форми діяльності. Так, наприклад, Закон України «Про колективне сільськогосподарське підприємство» [12] визначає, що держава забезпечує такому підприємству рівні з іншими товаровиробниками правові й економічні умови господарювання. Але як недолік варто зазначити, що сам механізм такого забезпечення не прописаний, передбачений цим Законом державний фонд для підтримки підприємств так і не створений.

Якщо говорити про адміністративно-правові аспекти публічного адміністрування щодо забезпечення виробництва й обігу органічної продукції в Україні, на нашу думку, має бути створений єдиний орган, який буде здійснювати планування, аналізувати, проводити облік, координацію, контроль. Держава (в особі уповноважених органів) повинна впливати на процес господарювання у сфері виробництва й обігу органічної продукції, стимулювати своїми діями виробників органічної продукції до взаємодії та координації з органами державної влади.

Для реалізації аграрного потенціалу, збільшення сільськогосподарського виробництва та зміцнення лідерства на аграрних ринках у світі в Україні розроблено цілий комплекс програм, першою серед яких є «Розвиток зрошувальних систем», яка буде здійснюватися в рамках розширення програми «Велике будівництво» та реалізації Плану заходів Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 р. [13]. Основною метою таких програм є збільшення потенціалу областей, особливо південних, у виробництві й обігу сільгосппродукції, особливо органічної продукції, для задоволення потреб населення країни відповідними якісними, екологічно чистими продуктами.

Висновки. Отже, система органів публічної влади забезпечує та здійснює реалізацію державної політики шляхом нормативного регулювання суспільних відносин у різних галузях, зокрема й у сфері виробництва й обігу органічної продукції, на засадах відкритості та доступності громадян. Однак натеper у сфері виробництва й обігу органічної продукції залишаються невирішеними низка питань, що пов'язані з публічним адмініструванням, наприклад, у відносинах з визначення органічної продукції, у земельних відносинах, сертифікації органічної продукції, гарантування безпечності та якості органічних продуктів харчування тощо.

Список використаних джерел:

1. Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції : Закон України від 10 липня 2018 р. № 2496–VIII.
2. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт. : В. Гіжевський та ін. Київ : Юрінком-Інтер, 2003. 528 с.
3. Сучасна правова енциклопедія / О. Зайчук та ін.; за заг. ред. О. Зайчука ; НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, НДІ інтелектуальної власності НПрН України. 3-є вид., переробл. і доп. Київ : Юрінком-Інтер, 2015. 408 с.
4. Аверьянов В. Функции и организационная структура органа государственного управления. Киев : Наукова думка, 1979. 79 с.
5. Адміністративне право. Повний курс : підручник / В. Галунько та ін. Херсон : Олді-Плюс, 2018. 446 с
6. Державне управління : словник-довідник/ за заг. ред. В. Князева, В. Д. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
7. Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459.
8. Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 667.
9. Як зміняться правила роботи для виробників та ринку органічних продуктів в Україні. 2019. URL: <http://nvppoint.com/uk/yak-zminyatsya-pravila-roboti-dlya-virobnikiv-ta-rinku-organicnih-produktiv-v-ukraini-2/>.
10. Ковбасюк Ю., Ващенко К. Державне управління : підручник : у 2-х т. Київ, Дніпропетровськ : Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, 2013. Т. 2. 234 с.
11. Про колективне сільськогосподарське підприємство : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2114-12#Text>.
12. Президент наголосив на необхідності підготовки чіткого плану реалізації об'єктів «Великого будівництва» на наступний рік. *Офіс Президента України*. 2020. URL: <https://www.president.gov.ua/news/prezident-nagolosiv-na-neobhidnosti-pidgotovki-chitkogo-plan-62253>.