

ЗАПОТОЦЬКА О. В.,
кандидат технічних наук,
старший викладач кафедри
адміністративного, фінансового
та інформаційного права
(Київський національний
торгово-економічний університет)
докторант
(Університет сучасних знань)

УДК 342.7

НЕДОЛІКИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАГЛЯДУ У СФЕРІ БЕЗПЕЧНОСТІ ТА ЯКОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ

Автором акцентовано увагу на недоліках законодавчого забезпечення нагляду у сфері безпечності та якості харчових продуктів. Акцентовано увагу на особливостях здійснення контролю залежно від певної форми. Наведено класифікацію контролю в досліджуваній сфері.

Ключові слова: харчові продукти, контроль, публічна адміністрація, інспекція, Державна служба України з питань харчових продуктів та захисту споживачів.

Автором акцентируется внимание на недостатках законодательного обеспечения надзора в сфере безопасности и качества пищевых продуктов. Акцентируется внимание на особенностях осуществления контроля в зависимости от определенной формы. Приведена классификация контроля в исследуемой сфере.

Ключевые слова: продукты питания, контроль, публичная администрация, инспекция, Государственная служба Украины по вопросам пищевых продуктов и защиты потребителей.

The author focuses attention on the shortcomings of legislative supervision of food safety and quality. The emphasis is on the peculiarities of the implementation of control depending on a certain form. Classification of control in the investigated sphere is given.

Key words: food products, control, public administration, inspection, State Service of Ukraine for Foodstuffs and Consumer Protection.

Вступ. Постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 402 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, яка підлягає державному ветеринарно-санітарному контролю та нагляду, і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною ветеринарною та фітосанітарною службою» визначено критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, що підлягає державному ветеринарно-санітарному контролю та нагляду: 1) можливість виникнення біологічних, хімічних, фізичних ризиків, пов'язаних із вирощуванням (виробництвом) продукції, а також розведенням, утриманням, обігом, торгівлею, зберіганням, утилізацією об'єктів санітарних заходів; 2) наявність фактів порушення суб'єктами господарювання законодавства, якщо



це створює загрозу поширення інфекційних хвороб, масових неінфекційних захворювань (отруєнь) і радіаційних уражень тварин [1].

Постановка завдання. Метою статті є аналіз недоліків законодавчого забезпечення нагляду у сфері безпечності та якості харчових продуктів.

Результати дослідження. Відповідність оператора ринку тим чи іншим критеріям дає можливість віднести кожного оператора ринку харчових продуктів до одного із трьох ступенів ризику – високого, середнього та незначного.

Наприклад, законодавець визначив, що до операторів ринку з високим ступенем ризику належать суб'єкти, які:

1) провадять діяльність із розведення, вирощування, утримання та/або обігу сільськогосподарських і диких тварин, птиці, риби та інших гідробіонтів (на територіях, де запроваджено карантинні обмеження або карантин у місцях виникнення й розповсюдження заразних хвороб тварин); забою тварин, виробництва та/або обігу об'єктів санітарних заходів, загальний обсяг виробництва та обігу яких за календарний рік, що передує плановому, становить 1000 кілограмів і більше;

2) є операторами агропродовольчих ринків;

3) протягом двох років, що передують плановому, але не менш як за результатами двох останніх заходів державного нагляду (контролю) допустили порушення вимог законодавства та не виконали припис органу державного нагляду (контролю), рішення суду щодо усунення порушень законодавства;

4) використовують сировину тваринного походження, яка походить із територій і господарств, де запроваджено карантинні обмеження або карантин тварин.

До операторів ринку із середнім ступенем ризику належать суб'єкти, які:

1) провадять діяльність із: розведення, вирощування, утримання та/або обігу сільськогосподарських тварин, птиці, риби та інших гідробіонтів, загальний обсяг введення в обіг яких за календарний рік, що передує плановому, становить більше як дві оформлені партії; виробництва, зберігання кормів, кормових добавок, преміксів, загальний обсяг виробництва (використання та/або зберігання) яких за календарний рік, що передує плановому, становить більше як три оформлені партії; переробки продуктів бджільництва, продуктів тваринного походження для промислового використання; виробництва та/або обігу кормів тваринного походження, відходів тваринного походження; вирощування, утримання та/або обігу домашніх, диких, екзотичних, зоопаркових, циркових тварин, хутрових звірів;

2) протягом останніх трьох років, що передують плановому, але не менш як за результатами двох останніх заходів державного нагляду (контролю) допустили порушення вимог законодавства та строків виконання приписів органу державного нагляду (контролю), рішення судів щодо усунення порушень законодавства;

3) використовують відходи тваринного походження.

До суб'єктів господарювання у сфері безпечності та якості харчових продуктів із незначним ступенем ризику належать суб'єкти, що провадять господарську діяльність із розведення, вирощування, утримання непродуктивних тварин, оптової, роздрібною торгівлі харчовими продуктами, інші суб'єкти господарювання, які не належать до суб'єктів господарювання з високим і середнім ступенями ризику.

Приналежність операторів ринку до одного із трьох ступенів ризику дає можливість говорити про різну періодичність перевірки діяльності кожного суб'єкта господарювання в досліджуваній сфері (оператора ринку).

Планові заходи державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання здійснюються з такою періодичністю: з високим ступенем ризику – не частіше ніж один раз на рік; із середнім ступенем ризику – не частіше ніж один раз на три роки; з незначним ступенем ризику – не частіше ніж один раз на п'ять років.

Законом також визначено заохочувальний захід, який полягає в тому, що коли за результатами не менш як двох останніх заходів державного нагляду (контролю), здійснених протягом останніх трьох років, не виявлено фактів порушення вимог законодавства в галу-



зі ветеринарної медицини та безпечності харчових продуктів, наступна планова перевірка такого суб'єкта господарювання проводиться не раніше ніж через установлений для відповідного ступеня ризику період, збільшений у 1,5 рази. Вважаємо, що ця норма заохочує операторів ринку вести свою господарську діяльність належним чином, до того ж спонукає їх свідомо забезпечувати відповідність харчових продуктів показникам якості та безпечності.

У разі, коли суб'єкт господарювання може бути віднесений одночасно до двох або більше ступенів ризику, такий суб'єкт належить до більш високого ступеня ризику з тих, до яких він може бути віднесений.

Водночас треба акцентувати увагу на тому, що ч. 2 ст. 5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та норми постанови Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 752 «Про затвердження методик розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), а також уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю)» визначають, що планові заходи державного нагляду (контролю) здійснюються органом державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання, яка віднесена до високого ступеня ризику, не частіше ніж один раз на два роки [2]. Водночас п. 6 постанови Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 402 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, яка підлягає державному ветеринарно-санітарному контролю та нагляду, і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною ветеринарною та фітосанітарною службою» чітко визначено, що планові заходи державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику здійснюються не частіше ніж один раз на рік.

Зважаючи на зазначене, вважаємо за необхідне привести норми постанови Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 402 та положення Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та норми постанови Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 752 у відповідність шляхом внесення змін до п. 6 постанови Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 402 та передбачити, що планові заходи державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику здійснюються не частіше ніж один раз на два роки.

Нагляд у сфері безпечності та якості харчових продуктів залежно від предмета, суб'єкта, часу та інших ознак має свою специфіку та особливий порядок здійснення.

Наприклад, харчові продукти, які не можуть бути реалізовані споживачу, повинні бути негайно вилучені з обігу. Вилучені продукти потрібно охороняти або утримувати під наглядом. Ці харчові продукти можуть бути використані таким чином: шляхом знищення; застосовані у цілях, відмінних від початкового призначення; перероблено у спосіб, що гарантує безпечність їх використання.

Суб'єктами здійснення такого нагляду є інспектори Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Водночас цей вид нагляду здійснюється щодо кінцевого результату діяльності операторів ринку, агропродовольчого ринку, які повинні вести журнал реєстрації заходів державного нагляду (контролю) та вимагати від державних інспекторів і державних ветеринарних інспекторів внесення до нього записів про здійснення інспектування та аудиту до початку їх проведення. У тому разі, коли суб'єкт, який здійснює нагляд відмовляється зробити відповідний запис у журналі, то оператор ринку має право не допускати державних інспекторів і державних ветеринарних інспекторів до здійснення інспектування та аудиту своєї продукції чи своєї потужності.

Спеціально уповноважені органи виконавчої влади, які здійснюють державний контроль і нагляд за якістю та безпечністю продукції, на підставі результатів відповідних перевірок видають у межах своїх повноважень обов'язкові для виконання власником продукції рішення про вилучення з обігу неякісної та небезпечної продукції та подальше поводження з нею [3, с. 7].



Наприклад, протягом 2017 р. лише Головним управлінням Держпродспоживслужби в Сумській області було здійснено 45 планових перевірок і 122 позапланових (з яких 110 за заявою суб'єкта господарювання про перевірку за власним бажанням, 6 перевірок виконання суб'єктом господарювання приписів щодо усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення попереднього заходу органом державного нагляду (контролю), 6 перевірок відповідно до звернень фізичних осіб про порушення, що спричинило шкоду їхнім правам, законним інтересам, життю чи здоров'ю, навколишньому природному середовищу чи безпеці держави). Зі 122 позапланових перевірок – 48 перевірок у галузі ветеринарної медицини та 74 у сфері безпечності харчових продуктів. У процесі вищевказаних перевірок було зроблено 21 письмове попередження [4].

Процедура вилучення з обігу неякісної та небезпечної продукції здійснюється власником цієї продукції шляхом недопущення можливості її реалізації, споживання чи використання за призначенням, а також шляхом повернення її суб'єктами підприємницької діяльності, у яких ця продукція є, на підставі договорів доручення, схову, перевезення та інших цивільно-правових договорів, що не передбачають передачі прав власності на продукцію.

Водночас ст. 28 Закону України «Про захист прав споживачів» визначено, що в разі виявлення продукції неналежної якості, фальсифікованої, небезпечної для життя, здоров'я, майна споживачів і навколишнього природного середовища органи місцевого самоврядування з метою захисту прав споживачів мають право створювати при їх виконавчих органах структурні підрозділи з питань захисту прав споживачів, які мають право терміново повідомляти про це центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів, інші органи, що здійснюють контроль і нагляд за якістю та безпечністю продукції [5, с. 28]. Водночас нагляд за тим, чи добросовісно зазначають виробники склад продукту та чи дотримуються вимог щодо маркування, здійснюють відповідні контролюючі органи.

Отже можемо відзначити, що обов'язок здійснення нагляду за відповідністю харчової продукції показникам якості та безпечності покладено на уповноважених осіб Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів, тоді як обов'язок вилучення з обігу цієї продукції покладено безпосередньо на власника цієї харчової продукції.

Ще одним видом нагляду у сфері безпечності та якості харчової продукції, порядок здійснення якого врегульовано Законом України № 3164 ІV «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності», є ринковий нагляд за харчовими продуктами. Наприклад, цим актом регламентовано, що технічне регулювання означає систему правового регулювання відносин у сфері встановлення, застосування та виконання обов'язкових вимог до продукції або пов'язаних із цим процесів, систем, послуг, персоналу та органів, а також перевірку їх дотримання оцінюванням відповідності та/або ринкового нагляду.

Основну відповідальність за дотримання норм безпеки харчової продукції покладено на операторів ринку, суб'єктів агропродовольчого ринку, тобто власників (виробників) харчової продукції, тоді як на державу покладено обов'язок виконувати функції консультування, нагляду, визначення правил та їх впровадження

Наступним видом нагляду, який здійснюється в рамках нагляду у сфері безпечності та якості харчових продуктів, є державний санітарно-епідеміологічний нагляд, метою якого є запобігання, виявлення та припинення порушень санітарного законодавства.

Державний санітарно-епідеміологічний нагляд здійснюється головними державними санітарними лікарями, їхніми заступниками, іншими посадовими особами, а також установами й закладами державної санітарно-епідеміологічної служби.

Цей нагляд у сфері безпечності та якості харчових продуктів може здійснювати у двох підвидах: у порядку запобіжного та поточного нагляду.

Запобіжний державний санітарно-епідеміологічний нагляд за дотриманням вимог якості та безпечності харчових продуктів здійснюється шляхом:

- погодження:



а) державних стандартів і технічних умов на виробництво, переробку та реалізацію продуктів харчування та харчових добавок, предметів гігієни та санітарії, косметично-парфумерних виробів, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, товарів побутової хімії та дитячого асортименту, іншої продукції щодо її відповідності вимогам санітарних норм;

б) методів контролю та випробування продукції на відповідність її вимогам безпеки для здоров'я і життя людини: інструкцій (правил) використання продукції підвищеної небезпеки для здоров'я і життя людини; переліку закладів, установ та організацій, яким надається право випробування продукції на відповідність її вимогам безпеки для здоров'я і життя людини; дозволу на спеціальне водокористування;

- видачі дозволів: на розроблення та виробництво нових видів продуктів харчування, впровадження нових технологічних процесів виробництва та оброблення нових видів матеріалів, що контактують із продовольчою сировиною чи продуктами харчування у процесі їх виготовлення, зберігання, транспортування та реалізації; виробництво, переробку та реалізацію продуктів харчування і харчових добавок, предметів гігієни та санітарії, косметично-парфумерних виробів, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, товарів побутової хімії та дитячого асортименту.

Водночас поточний державний санітарно-епідеміологічний нагляд у сфері безпечності та якості харчової продукції передбачає проведення обстеження, розслідування, лабораторного та інструментального дослідження й випробування, а також санітарної, гігієнічної, токсикологічної, епідеміологічної та інших видів оцінки середовища життєдіяльності людини, об'єктів господарської та інших видів діяльності, продукції, робіт, послуг, проектною документації та видачу за їхніми результатами висновків щодо відповідності (невідповідності) вимогам санітарних норм [6].

Треба відзначити, що необхідність здійснення санітарно-епідеміологічного нагляду (контролю) затверджено Угодою про співробітництво в галузі ветеринарії, яка підписана Україною 12 березня 1993 р. Цією угодою передбачено, що сторони здійснюватимуть співробітництво в галузі ветеринарії та вживатимуть необхідних заходів щодо запобігання розповсюдженню інфекційних хвороб тварин із території однієї сторони на території інших сторін під час перевезень усіх видів підконтрольних ветеринарному нагляду вантажів усіма видами транспорту.

Положення цієї угоди застосовуються щодо: а) тварин усіх видів (включно з птахами, хутровими звірами, лабораторними, зоопарковими та домашніми тваринами, морськими тваринами, бджолами, рибами та іншими гідробіонтами, ембріонами та спермою тварин, заплідненою ікрою); б) продуктів тваринного походження (м'ясо та м'ясопродукти, молоко та молочні продукти, риба, яйця, продукти бджільництва); в) сировини тваринного походження (шкури, шерсть, хутро, пух, пір'я, ендокринна та інші види сировини).

Статтею 13 угоди визначено, що прикордонні контрольні ветеринарні пункти сторін, розташовані на їхніх зовнішніх кордонах, здійснюють прикордонний державний ветеринарний нагляд за перевезеннями всіх підконтрольних вантажів для всіх сторін [7].

Також використовуються єдині Правила державного ветеринарного нагляду під час міжнародних і міждержавних перевезень тваринницьких вантажів. Правила є обов'язковими для виконання органами виконавчої влади держав-учасників СНД, органами виконавчої влади адміністративних територій держав-учасників СНД, органами місцевого самоврядування, юридичними особами будь-якої організаційно-правової форми, громадянами, зокрема індивідуальними підприємцями, діяльність яких пов'язана з перевезеннями підконтрольних державному ветеринарному нагляду вантажів всіма видами транспорту, та регулюють питання безпеки у ветеринарно-санітарному відношенні продуктів і сировини тваринного походження, кормів і кормових добавок ветеринарним правилам на всіх етапах їх виробництва, переробки, зберігання, транспортування та реалізації.

Отож нагляд як засіб публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції має важливе значення, що пов'язано з: 1) важливістю харчових продуктів



як основи життєдіяльності суспільства; 2) необхідністю операторів ринку здійснювати свою господарську діяльність відповідно до визначених законами України норм, стандартів і правил; 3) обов'язком уповноважених осіб Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів здійснювати комплекс планових (позапланових) заходів із метою забезпечення відповідності харчових продуктів вимогам якості та безпеки, а також законністю діяльності операторів ринку; 4) ефективним способом забезпечення законності у сфері безпеки та якості харчових продуктів; 5) подальшим здійсненням контрольних дій уповноважених суб'єктів; 6) необхідністю притягнення винних осіб, які вчинили правопорушення у сфері безпеки та якості харчової продукції, до юридичної відповідальності, зокрема адміністративної.

Розкривши зміст та особливості здійснення нагляду у сфері безпеки та якості харчових продуктів, відзначимо, що в основному нормативно-правовому акті, який урегулює відносини в досліджуваній сфері – Законі України «Про основні принципи та вимоги до безпеки та якості харчових продуктів» – жодним чином не визначено питання щодо здійснення нагляду за якістю та безпекою харчових продуктів. На нашу думку, це є неприпустимим, коли базовий нормативно-правовий акт не містить навіть бланкетної норми стосовно поняття та засад здійснення нагляду в досліджуваній сфері.

Висновки. Підсумовуючи вище викладене, вважаємо за *необхідне внести зміни до Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпеки та якості харчових продуктів» та доповнити:*

ст. 1 Закону п. 96 такого змісту: *«нагляд за безпекою та якістю харчових продуктів – це діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється на підставі законодавчо визначених норм, предметом якої є перевірка дотримання вимог законодавства операторами ринку та їхніх потужностей, на яких здійснюється первинне виробництво, виробництво, реалізація та/або обіг харчових продуктів, та/або інших об'єктів санітарних заходів із метою забезпечення харчових продуктів вимогами безпеки та якості»;*

ст. 39-1 такого змісту:

«Нагляд у сфері безпеки та якості харчових продуктів

Нагляд у сфері безпеки та якості харчових продуктів здійснюється уповноваженими особами центрального органу виконавчої влади у сфері безпеки та окремих показників якості харчових продуктів, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування.

Порядок здійснення нагляду за діяльністю операторів ринку, зокрема агропродовольчих ринків, визначається цим Законом, а також законами України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», а також підзаконними нормативно-правовими актами».

Список використаних джерел:

1. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, яка підлягає державному ветеринарно-санітарному контролю та нагляду, і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною ветеринарною та фітосанітарною службою: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 402. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/402-2015-p>.

2. Про затвердження методик розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), а також уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю): затв. постановою Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 752.



3. Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції: Закон України від 14 січня 2000 р. № 1393-XIV. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 12. Ст. 95.

4. Публічний звіт начальника Головного управління Держпродспоживслужби в Сумській області про діяльність за 2017 р. URL. <http://udpss.sumy.ua/index.php/publicna-informatsiia/zvity/399-publichnyy-zvit-nachalnyka-holovnoho-upravlinnia-derzhprodspozhyvsluzhby-v-sumskii-oblasti-pro-diialnist-za-2017-rik>.

5. Про захист прав споживачів : Закон України від 12 травня 1991 р. № 1023-XII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 30. Ст. 379.

6. Про затвердження Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 22 червня 1999 р. №1109. URL. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1109-99-p>.

7. Угода про співробітництво в галузі ветеринарії: міжнародна угода підписана 12 березня 1993 р. URL. http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997_244.

КАЛГУШКІН Ю. Л.,
аспірант відділу організації
освітньо-наукової підготовки
(Харківський національний університет
внутрішніх справ)

УДК 355.2 (477)

ВЗАЄМОДІЯ ТА КООРДИНАЦІЯ МІЖ СУБ'ЄКТАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ: ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ І ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Досліджено теоретичне розуміння термінів «взаємодія» та «координація». Наголошено, що взаємодія та координація суб'єктів територіальної оборони повинна бути зосереджена на реалізації заходів із підготовки та ведення територіальної оборони. Запропоновано шляхи законодавчого вдосконалення, які будуть сприяти покращенню взаємодії та координації між суб'єктами територіальної оборони.

Ключові слова: взаємодія, координація, оборона, територіальна оборона, органи управління територіальною обороною.

Исследовано теоретическое понимание терминов «взаимодействие» и «координация». Отмечено, что взаимодействие и координация субъектов территориальной обороны должна быть сосредоточена на реализации мер по подготовке и ведению территориальной обороны. Предложены пути законодательного совершенствования, которые будут способствовать улучшению взаимодействия и координации между субъектами территориальной обороны.

Ключевые слова: взаимодействие, координация, оборона, территориальная оборона, органы управления территориальной обороной.

Theoretical understanding of the terms “interaction” and “coordination” is explored. It was emphasized that the interaction and coordination of the subjects of territorial defense should be focused on the implementation of measures for the

