

ДМИТРЕНКО В. І.,
orcid.org/0009-0003-0791-1659
аспірант відділу аспірантури
(ад'юнктури) і докторантури
(Харківський національний університет
внутрішніх справ)

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.6.25>

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ З ПИТАНЬ БЕЗПЕЧНОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ ТА ЗАХИСТУ СПОЖИВАЧІВ

У статті автором проаналізовано правові засади діяльності Державної служби з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, що дозволило визначити наступні особливості перших: 1) до правових засад діяльності окрім норм права входять і принципи функціонування Державної служби з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, основними з яких є: верховенства права, законність, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервність, забезпечення єдності державної політики, відкритість, прозорість і відповідальність; 2) привалювання норм адміністративного законодавства, яке в переважній більшості регулює весь спектр роботи даної служби включно з зовнішньою та внутрішньоорганізаційною діяльністю; 3) на законодавчому рівні врегульовані найважливіші сфери діяльності даної служби, відповідно законодавчі акти систематизовано на рівні двох груп: загальної, яка об'єднує контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, дозвільну діяльність, оприлюднення публічної інформації щодо харчових продуктів, а також здійснення адміністративно-деліктного провадження; спеціальні, які встановлюють правила в конкретних галузях: молочної, рибної, м'ясопереробної промисловостях, агропромисловому комплексі, ветеринарної медицини та тваринництва; 4) значна частина роботи Державної служби з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів регулюється відомчими наказами Міністерства аграрної політики та продовольства України, що пояснюється тим, що у 2021 році її діяльність координувалась вказаним міністерством, а не Кабінетом Міністрів України; 5) висока деталізація діяльності кожного напрямку (контрольного, дозвільного, надання адміністративних послуг, проведення експертиз, розпорядження бюджетними коштами, планування та організації роботи, в т. ч. оприлюднення публічної інформації, організації електронного та паперового документообігу та роботу з персоналом) на підзаконному рівні.

Ключові слова: публічне адміністрування, Державна служба з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, ветеринарна медицина, промисловість, контроль, дозвільна діяльність, правові засади.

Dmytrenko V. I. Peculiarities of the legal framework of the activities of the State Service for Food Safety and Consumer Protection

In the article, the author analyzed the legal principles of the State Service for Food Safety and Consumer Protection, which allowed to determine the following features of the former: 1) the legal principles of the activity, in addition to the norms of law, also include the principles of the functioning of the State



Service for Food Safety and Consumer Protection, the main ones of which are: the rule of law, legality, ensuring compliance with the rights and freedoms of man and citizen, continuity, ensuring the unity of state policy, openness, transparency and responsibility; 2) the imposition of norms of administrative legislation, which in the vast majority regulates the entire spectrum of the work of this service, including external and internal organizational activities; 3) at the legislative level, the most important areas of activity of this service are regulated, accordingly, legislative acts are systematized at the level of two groups: general, which combines control over compliance with legislation on food products, permitting activities, publication of public information on food products, as well as the implementation of administrative tort proceedings; special ones that establish rules in specific industries: dairy, fish, meat processing industries, agro-industrial complex, veterinary medicine and animal husbandry; 4) a significant part of the work of the State Service for Food Safety and Consumer Protection is regulated by departmental orders of the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine, which is explained by the fact that in 2021 its activities were coordinated by the specified ministry, and not by the Cabinet of Ministers of Ukraine; 5) high detailing of the activities of each area (control, permitting, provision of administrative services, conducting examinations, management of budget funds, planning and organization of work, including the publication of public information, organization of electronic and paper document flow and work with personnel) at the subordinate legal level.

Key words: *public administration, State Service for Food Safety and Consumer Protection, veterinary medicine, industry, control, licensing, legal framework.*

Вступ. Всі учасники правових відносин підпорядковуються певним нормативним актам, призначеним для унормування таких відносин. Особливо це стосується випадків, коли одним із учасників правовідносин є орган публічної адміністрації, діяльність якого (від створення до реалізації компетенції) у повному обсязі регламентуються чинним законодавством, а за порушення встановлених норм настає юридична відповідальність. Зазначене дає підстави говорити про ключову роль правових засад у функціонуванні держави, її апарату, а від так і органів державної влади, незалежно від їх статусу та підпорядкування. Більш того, як правило від якості змісту приписів чинного законодавства залежить результативність роботи органу державної влади, і Державна служба з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (далі – Держпродспожислужба) не є виключенням. Ведення режиму воєнного стану на території України, дало змогу виявити «слабкі сторони» чинної нормативно-правової бази, коли з'ясувалось, що окремі законодавчі норми, в особливих умовах, не результативні, а від так не урегульовують суспільні відносини у повному обсязі.

Постановка завдання. Метою статті є визначення конкретних особливостей правових засад діяльності Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів.

Результати дослідження. Правові засади – це узагальнюючий термін який об'єднує різні види законодавчих норм, згрупованих за належністю до конкретної галузі права. Тож цілком логічно, що термін адміністративно-правові засади є похідним від іншого – правові засади, проте об'єднує не всі нормативні приписи, а лише норми адміністративного права. На цьому наголошують і вчені-адміністративісти, зокрема Н.С. Панова в своєму дослідженні монографічного характеру присвяченому адміністративно-правовим засадам розвитку державного управління в Україні пропонує під останніми розуміти «сукупність адміністративно-правових норм, які визначають основні цінності, принципи, завдання, форми та методи розвитку нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади» [1, с. 7]. Схожих поглядів притримується і М.І. Легенький, який переконаний, що зміст вказаної категорії становлять методологічні риси (принципи, інструменти та процедури), що знайшли своє легальне закріплення в нормах адміністративного права [2, с. 29].



Незважаючи на відсутність у юриспруденції уніфікованого розуміння терміну адміністративно-правові засади серед науковців, слід відмітити наявність тенденції щодо утвердження класичного наукового підходу згідно з яким правовими засадами визначається сукупність нормативно-правових актів, а під адміністративно-правовими засадами – норми адміністративного права. На підтвердження зазначеного наведемо низку наукових положень. Так, М.Ю. Єфіменко переконаний, що правові засади адвокатської діяльності – це всі закони та підзаконні нормативно-правові акти, що регламентують здійснення адвокатами своєї професійної діяльності. До таких нормативно-правових актів він відносить: закони та прийняті на їх основі підзаконні нормативно-правові акти, а також підзаконні та організаційно-розпорядчі документи, які регламентують адвокатську діяльність [3, с. 52]. Р.О. Гаврік і О.О. Галус класифікують правові засади контрольно-наглядової діяльності в сфері господарської діяльності на: загальні (чинне національне законодавство, включаючи Закон України «Про правові засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [4]) та спеціальні, «в тому числі правові актами місцевих органів публічної адміністрації» [5]. Показовим є підхід А.І. Лиги, який розглядаючи правові засади державної політики у сфері захисту прав споживачів аналізує виключно нормативно-правові акти різної юридично сили в окресленій сфері [6, с. 192].

На нашу думку, визначення змісту понять правові засади та адміністративно-правові засади через правові та адміністративно правові норми відповідно є не тільки найпоширенішим, а і найоб'єктивнішим підходом, який не протирічить, а ні законам логіки, а ні власне системі права. Таким чином, дослідження сутності правових засад діяльності Держпродспоживслужби неможливо без аналізу нормативно-правових актів, які регламентують діяльність цієї служби. В свою чергу національна законодавча база налічує майже 290000 документів, зрозуміло, що не всі вони стосуються функціонування Держпродспоживслужби, проте з метою збереження логічної послідовності викладення матеріалу ми будемо спиратись на систему правових актів, побудовану М.В. Цвіком і О.В. Петришиним, в основу якої покладена їх юридична сила: Конституція України як Основний закон держави; закони України; підзаконні нормативно-правові акти; акти місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування [7, с. 266–267].

Хоча в Основному законі держави безпосередньо не згадується Держпродспоживслужба, в ньому закріплені основні засади діяльності останньої. Визначальними нормами для діяльності вказаної служби, на нашу думку, залишаються приписи ст. 42 Основоного закону держави наступного змісту: «держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів» [8]. Саме цей напрям діяльності держава, яка самостійно не реалізує жодну зі своїх функцій, здійснює через Держпродспоживслужбу. Отже, конституційні норми визначають основну мету діяльності Держпродспоживслужби, без будь-якої деталізації.

Враховуючи широку компетенцію Держпродспоживслужби, яка наділена широкою компетенцією в різних сферах, зазначимо, що її діяльність ґрунтується на більше ніж десяти законодавчих актах, що в основному декларують контрольно-наглядові та дозвільні повноваження. Від так пропонуємо поділити ці законодавчі акти, залежно від предмету регулювання, на:

1) загальні, що одночасно регулюють діяльність в декількох (суміжних сферах та/або галузях), зокрема в Законах України: «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» визначено систему повноважень Держпродспоживслужби (ст. 7) та можливість їх делегування, в частині реалізації окремих заходів державного контролю (ст. 9), засади та вимоги контрольної діяльності (статті 8, 17–18, Розділи VI–VII) та форми її реалізації (ст. 19), а також процедури відбору зразків та проведення лабораторних досліджень (Розділ IV), планування здійснення контрольної діяльності (Розділ V) [9]; «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»



закріплено загальні положення (принципи, вимоги, відповідальність тощо) дозвільної діяльності, яку здійснюють органи державної влади, в тому числі і Держпродспоживслужба [10]; «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» встановлено правила (статті 4, 6–7), якими повинна керуватись Держпродспоживслужба здійснюючи контроль у визначеній сфері, включно з регламентацією процедури відбору зразків продукції (статті 13–16) та призначення експертизи (ст.ст. 17, 18) [4]; «Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів» декларовано «правові та організаційні засади надання споживачам інформації про харчові продукти з метою забезпечення високого рівня захисту здоров'я громадян і задоволення їхніх соціальних та економічних інтересів» [11];

2) спеціальні, які поширюються на конкретні сфери чи галузі: молочної промисловості (ст.ст. 14, 15 Закону України «Про молоко та молочні продукти» [12]); рибної промисловості (ст. 11 Закону України «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них» [13]); ветеринарної медицини (ст. 6-2 Закону України «Про ветеринарну медицину» [14]); агропромислового комплексу (далі – АПК) і м'ясопереробної промисловості (ст. 7 Закону України «Про побічні продукти тваринного походження, не призначені для споживання людиною» [15]); тваринництва (ст. 9 Закону України «Про ідентифікацію та реєстрацію тварин» [16]).

Слід відмітити, що окрім законів, які регламентують основні напрями діяльності Держпродспоживслужби, не менш важливе значення мають і ті законодавчі акти, що містять положення про її внутрішньоорганізаційну побудову та діяльність. Прикладом таких нормативно-правових актів можуть бути Закони України «Про центральні органи виконавчої влади» [17] та «Про державну службу» [18].

Попри те, що основні повноваження Держпродспоживслужби пов'язані з контроль-но-наглядовою діяльністю, дана служба, згідно з приписами ст. 244-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) уповноважена розглядати справи про адміністративні правопорушення та приймати рішення про винуватість особи, якщо остання вчинила правопорушення. Згідно зі ст. 255 КУпАП Держпродспоживслужба також має право складати протоколи про адміністративні правопорушення.

Перше місце в ієрархії підзаконних нормативно-правових актів займають постанови Кабінету Міністрів України (далі – КМ України). Тож аналіз даного блоку правових актів доцільно почати саме з них. Насамперед, наведемо Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів затверджене постановою КМ України від 02.09.2015 № 667 у якому закріплено статус Держпродспоживслужби (п. 1), правові засади її діяльності (пункти 2, 15), основні завдання (п. 3), повноваження (пункти 4–6), організаційно-функціональний аспект роботи (пункти 7, 9, 10–14) та порядок взаємодії (п. 8) [19]. До того ж постановами КМ України врегульовано ряд різних аспектів діяльності Держпродспоживслужби, які стосуються:

- контрольної та дозвільної діяльності (Порядок видачі, відмови у видачі, анулювання, тимчасового припинення дії, переоформлення та поновлення дії експлуатаційного дозволу затверджений постановою КМ України від 12.01.2024 № 27);

- надання адміністративних послуг (Деякі питання надання послуг Державною службою з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, органами та установами, що належать до сфери її управління затверджені постановою КМ України від 28.12.2011 № 1348);

- проведення експертизи (Порядок відбору зразків продукції тваринного, рослинного і біотехнологічного походження для проведення досліджень затверджений постановою КМ України від 14.06.2002 № 833);

- розпорядження бюджетними коштами (Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення протиепізоотичних заходів, та переліку послуг спеціалістів ветеринарної медицини, які провадять ветеринарну практику, за здійснення обов'язкових або необхідних протиепізоотичних заходів та розмірів їх оплати затверджений постановою КМ України від 23.04.2008 № 413).



Відмітимо, що значна частина діяльності Держпродспоживслужби, зокрема в сфері ветеринарної медицини, регламентується наказами Міністерства аграрної політики та продовольства України – Мінагрополітики (далі – Мінагрополітики), наприклад Вимогами щодо розробки, впровадження та застосування постійно діючих процедур, заснованих на принципах Системи управління безпечністю харчових продуктів (НАССР) затвердженими наказом Мінагрополітики від 01.10.2012 № 590 тощо. У той час, коли закони та підзаконні нормативно-правові акти КМ України та Мінагрополітики, регламентують, переважно зовнішню діяльність Держпродспоживслужби, остання упорядковує свою внутрішню діяльність за допомогою власних відомчих актів, якими регулюються питання про:

- планування діяльності (Річний план здійснення заходів державного нагляду (контролю) Держпродспоживслужби на 2025 рік затверджений наказом Держпродспоживслужби від 25.11.2024 № 0817);

- оприлюднення публічної інформації (Перелік наборів даних Держпродспоживслужби, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних затверджений наказом Держпродспоживслужби від 11.10.2024 № 716);

- організації електронного та паперового документообігу (Інструкція з діловодства та документування управлінської інформації в електронній та паперовій формах в Державній службі України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів затверджена наказом Держпродспоживслужби від 28.02.2025 № 161);

- оцінювання персоналу (Порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності посадових осіб Держпродспоживслужби, що здійснюють державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності затверджений наказом Держпродспоживслужби від 22.05.2017 № 341) і т. п.

Висновки. У свою чергу проведений вище аналіз дозволяє визначити наступні особливості правових засад діяльності Держпродспоживслужби: 1) до правових засад діяльності окрім норм права входять і принципи функціонування Держпродспоживслужби, основними з яких є: верховенства права, законність, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервність, забезпечення єдності державної політики, відкритість, прозорість і відповідальність; 2) привалювання норм адміністративного законодавства, яке в переважній більшості регулює весь спектр роботи даної служби включно з зовнішньою та внутрішньоорганізаційною діяльністю; 3) на законодавчому рівні врегульовані найважливіші сфери діяльності даної служби, відповідно законодавчі акти систематизовано на рівні двох груп: загальної, яка об'єднує контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, дозвільну діяльність, оприлюднення публічної інформації щодо харчових продуктів, а також здійснення адміністративно-деліктного провадження; спеціальні, які встановлюють правила в конкретних галузях: молочної, рибної, м'ясопереробної промисловостях, АПК, ветеринарної медицини та тваринництва; 4) значна частина роботи Держпродспоживслужби регулюється відомчими наказами Мінагрополітики, що пояснюється тим, що у 2021 році її діяльність координувалась вказаним міністерством, а не КМ України; 5) висока деталізація діяльності кожного напрямку (контрольного, дозвільного, надання адміністративних послуг, проведення експертиз, розпорядження бюджетними коштами, планування та організації роботи, в т. ч. оприлюднення публічної інформації, організації електронного та паперового документообігу та роботу з персоналом) на підзаконному рівні.

Хоча положення правових актів і визначають окремі елементи адміністративно-правового статусу Держпродспоживслужби аналіз їх змісту не сприяє формуванню об'єктивного уявлення про структуру, яке у свою чергу потребує вивчення теоретичних основ категорії адміністративно-правового статусу вказаної служби.

Список використаних джерел:

1. Панова Н. С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2008. 19 с.



2. Легенький М. І. Категоріально-змістові передумови дослідження адміністративно-правових засад формування і реалізації державної політики у сфері освіти. *Інтернаука. Серія «Юридичні науки»*. 2018. № 3 (8). С. 25–31.
3. Єфіменко М. Ю. Правові засади діяльності адвокатури України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2012. № 4 (59). Ч. 2. С. 46–53.
4. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: закон України від 05.04.2007 № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення 21.09.2025).
5. Гаврік Р. О., Галус О. О. Правові засади здійснення контролю у сфері господарської діяльності місцевими органами публічної адміністрації. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2024. № 12. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-12-01-17>.
6. Лига А. І. Правові засади державної політики у сфері захисту прав споживачів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 8. С. 191–196. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-8/44>.
7. Загальна теорія держави і права: підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко [та ін.]; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
8. Конституція України 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 03.10.2025).
9. 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 № 2042-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2042-19#n569> (дата звернення 05.10.2025).
10. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: закон України від 06.09.2005 № 2806-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#n2> (дата звернення 11.10.2025).
11. Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів: закон України від 06.12.2018 № 2639-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2639-19#n5> (дата звернення 12.10.2025).
12. Про молоко та молочні продукти: закон України від 24.06.2004 № 1870-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1870-15#Text> (дата звернення 15.10.2025).
13. Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них: закон України від 06.02.2003 № 486-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/486-15#Text> (дата звернення 15.10.2025).
14. Про ветеринарну медицину: закон України від 25.06.1992 № 2498-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-12#n1145> (дата звернення 15.10.2025).
15. Про побічні продукти тваринного походження, не призначені для споживання людиною: закон України від 07.04.2015 № 287-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287-19#n60> (дата звернення 15.10.2025).
16. Про ідентифікацію та реєстрацію тварин: закон України від 04.06.2009 № 1445-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1445-17#n98> (дата звернення 15.10.2025).
17. Про центральні органи виконавчої влади: закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#n14> (дата звернення 17.10.2025).
18. Про державну службу: закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення 17.10.2025).
19. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів: постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 667. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення 19.10.2025).

Дата першого надходження рукопису до видання: 03.11.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 15.12.2025

Дата публікації: 31.12.2025

