

Теоретико-практичні засади організації та здійснення нагляду за дотриманням вимог безпечності та якості харчових продуктів

О. В. Запотоцька

Кафедра адміністративного, фінансового та інформаційного права Київського національного торгово-економічного університету
Corresponding author. E-mail: 2992999@ukr.net

Paper received 24.05.18; Accepted for publication 31.05.18.

<https://doi.org/10.31174/SEND-HS2018-169VI28-13>

Анотація. В даній науковій статті здійснено теоретичне розмежування понять «контроль» та «нагляд». Автором розкрито теоретичне розуміння поняття «нагляд за безпечністю та якістю харчових продуктів». Визначено особливості практичного здійснення нагляду за безпечністю та якістю харчових продуктів. Акцентовано увагу на існуванні правових колізій в нормативно-правових актах, якими урегульовано організація та здійснення нагляду в досліджуваній сфері.

Ключові слова: харчові продукти, безпечність харчових продуктів, якість харчових продуктів, контроль, нагляд.

Постановка наукової проблеми та її значення. Одним з видів управлінських засобів публічного адміністрування в сфері безпечності та якості харчової продукції є нагляд. Втім, слід відзначити, що якщо питання контролю в сфері безпечності та якості харчової продукції на законодавчому рівні урегульовано Законом України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» та в деякій мірі Законом України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», то питання нагляду в сфері безпечності та якості харчової продукції залишилося поза увагою законодавця.

Аналіз досліджень проблеми. Окремі питання контролю-наглядового провадження в сфері безпечності та якості харчових продуктів були предметом наукових досліджень Вовк Т.О., Скакун О.Ф., Кузьменко О. В., Колпакова В. К., Комзюка А.Т., Бевзенко В.М., Мельника Р.С., Ярмак Х.П. та інших.

Мета і задачі статті. Метою даної наукової статті є розкриття поняття та особливостей нагляду в сфері безпечності та якості харчових продуктів.

Викладення основного матеріалу та обґрунтування отриманих результатів дослідження. В словниковій літературі терміни «контроль» і «нагляд» є одними з найближчих один до одного за своїм значенням.

С.І. Ожегов пропонує поняття «нагляд» трактувати як «спостереження “з метою догляду, перевірки” або “група осіб, орган для спостереження за ким, чим-небудь» [1, с.331].

В словнику української мови визначено, що «нагляд» є «дія за ким-, чим-небудь для контролю, забезпечення порядку і т.ін.» [2, с.49].

Таким чином, можемо відзначити, що в будь-якому випадку, нагляд – це 1) діяльність; 2) є суб'єкт, який його здійснює та об'єкт щодо якого ведення нагляд; 3) результат нагляду полягає в підтвердженні дотриманні законних вимог чи в виявленні та фіксуванні фактів їх порушення.

В.М. Гаращук в своєму дисертаційному дослідженні здійснює співставлення понять контроль та нагляд в сфері державного управління. При цьому, науковець, відзначає, що під наглядом слід розуміти юридичний аналіз стану справ щодо додержання законності і

дисципліни в суспільстві, який здійснюється прокуратурою із застосуванням відповідних, наданих їй законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність юридичної чи посадової особи, громадянина [3, с.87]. Однак, слід відзначити, що наглядові функції має не лише прокуратура, але й інші органи публічної адміністрації, в тому числі, центральні органи виконавчої влади створені як інспекції.

В.В. Шестак відзначає, що зіставлення інтерпретаційних характеристик термінів «контроль» та «нагляд» переконливо показує їх сутнісну однопорядковість, рівнозначність, семантичну ідентичність. Погляд на терміни «контроль» і «нагляд» як на синоніми підкреслює загальне у цих термінів. І «контроль», і «нагляд» – це і відповідна діяльність, і певні суб'єкти, що здійснюють цю діяльність. Можна зробити зауваження, що нагляд припускає не тільки активну, але й пасивну форму діяльності – «спостереження». Однак і контролю без спостереження суб'єктом контролю за об'єктом контролю не існує, контролю також може бути притаманна пасивна форма діяльності [4, с.13].

Ю.П. Битяк зазначає, що нагляд - це вид державної діяльності, який не можна ототожнювати з контролем, однак у них є деякі однакові риси, їх поєднують єдина мета - забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, форми здійснення роботи - перевірки, витребування звітів, пояснень та ін., обов'язковість вказівок. Але контроль на відміну від нагляду проводиться повсякденно і безперервно широким колом органів [5, с.221].

В Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» поняття нагляд та контроль законодавець синонімізує та тлумачить наступним чином: державний нагляд (контроль) - діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі - органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня

небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

Екстраполяція загальнолітературного значення терміна “контроль” та “нагляд” на державно-правову дійсність припускає висновок, що “контроль” (“нагляд”) у контексті категорії “держава” це: 1) вид державної діяльності; 2) суб’єкти державного контролю (нагляду) [4Hiba! A könyvjelző nem létezik., с.14].

Разом з тим, слід відзначити, що складність відмежування понять «контроль» та «нагляд» полягає також в тому, що на законодавчому рівні спостерігається доволі часте ототожнення даних понять, при цьому, законодавець визначає - контроль (нагляд). Водночас, ч.2 ст.17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» визначено, що у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція, тобто, в даному випадку хочемо підкреслити, що на контроль і нагляд законодавчо повинен здійснювати один і той самий іменований орган як інспекція. Хоча на практиці, це далеко не завжди так, наприклад, як контроль, так і нагляд в сфері безпечності та якості харчових продуктів може здійснювати Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, органи місцевого самоврядування в частині виконання делегованих повноважень. Предметом такого контролю та нагляду є як діяльність операторів ринку щодо забезпечення безпечності та якості харчових продуктів, так і діяльність суб’єктів господарювання в сфері громадського харчування.

Втім, ми притримуємося точки зору відповідно до якої поняття контроль та нагляд є різнозмістовними приймаючи до уваги їх роль в публічному адмініструванні. При цьому, слід навести думки адміністративістів, які також розмежовують дані поняття.

З огляду на вище викладене, можемо констатувати, що нагляд є окремою діяльністю уповноважених суб’єктів, при цьому, нагляд може бути окремою формою здійснення контролю, а контроль пов’язаний із втручанням в оперативну діяльність і застосуванням заходів державно-владного впливу (в тому числі адміністративних санкцій), про що недвозначно свідчать норми чинного законодавства. Таким чином, підсумуємо наступне, нагляд може виражатися як форма контролю, тоді як контроль не слід ототожнювати з наглядом, адже він є самостійним видом діяльності суб’єкта.

Таким чином, контрольне та наглядове провадження є явищами різного рівня абстрагування. Наглядове провадження є особливим видом контрольних проваджень і, водночас, - підвидом адміністративного процесу. Крім ознак, іманентних контрольному провадженню взагалі, наглядове провадження має особливі ознаки, які дозволяють виділити його в самостійний клас проваджень: спосіб впливу на правовідносини; наявність особливої мети; дискретний характер тощо.

Отже, нагляд – це процесуальна діяльність уповноваженого суб’єкта публічної адміністрації, яка здійс-

нюється з метою перевірки дій суб’єктів господарювання на предмет дотримання останніми вимог закону під час реалізації своєї господарської діяльності. Тоді як нагляд за безпечністю 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 їх потужностей на яких здійснюється первинне виробництво, виробництво, реалізація та/або обіг харчових продуктів та/або інших об’єктів санітарних заходів з метою забезпечення харчових продуктів вимогами безпечності та якості.

Особливостями нагляду за безпечністю та якістю харчових продуктів, на нашу думку, є: 1) суб’єктом здійснення є ті ж самі суб’єкти, що уповноважені здійснювати контроль; 2) може бути як плановим, позаплановим, так і поточним; 3) може визначатися як необхідна умова при наданні відповідного документу, наприклад, перед отриманням експлуатаційного дозволу; 4) предметом може бути як безпосередньо господарська діяльність оператора ринку, так і суб’єкта агропродовольчого ринку, так і окремо взята потужність; 5) є пасивною формою здійснення контролю, що в результаті передбачає направлення відповідного акту контролюючому суб’єкту, який подальшому повинен відреагувати та вчинити певні контролюючі дії; 6) метою є здійснення незалежним суб’єктом оцінки якості та безпечності харчових продуктів, який виробляє оператор ринку, а також відповідність потужності технічним характеристикам; 7) здійснюється в різних векторах: метрологічний, ринковий, за дотриманням гігієнічних вимог при виготовленні харчових продуктів, ветеринарно-санітарний.

Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначено, що заходи державного нагляду (контролю) - це планові та позапланові заходи, які здійснюються у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та в інших формах, визначених законом.

Слід відзначити, що на сьогоднішній день, і до 31 грудня 2018 року на законодавчому рівні встановлено мораторій на проведення органами державного нагляду (контролю) планових заходів із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Так, статтею 3 Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» регламентовано, що до 31 грудня 2018 року позапланові заходи державного нагляду (контролю) здійснюються органами державного нагляду (контролю): 1) з підстави, передбаченої частиною другою цієї статті (за погодженням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності (далі - Державна регуляторна служба); 2) за письмовою заявою суб’єкта господарювання до відповідного органу державного нагляду (контролю) про здійснення заходу державного нагляду (контролю) за його бажанням; 3) за рішенням суду; 4) у разі настання аварії, смерті потерпілого внаслідок

нешасного випадку, що було пов'язано з діяльністю суб'єкта господарювання; 5) у разі настання події, що має значний негативний вплив відповідно до критеріїв, затверджених Кабінетом Міністрів України, на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави; 6) для перевірки виконання суб'єктом господарювання приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення попереднього заходу органом державного нагляду (контролю). Водночас, статтею 6 даного Закону передбачено обмеження щодо заборони на здійснення нагляду (контролю), зокрема, дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час проведення заходів нагляду (контролю) органами, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Така постанова Кабінету Міністрів України була прийнята 18 грудня 2017 р. № 1104 «Про затвердження переліку органів державного нагляду (контролю), на які не поширюється дія Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»» положення якої визначають, що до органів державного нагляду (контролю), на які не поширюється дія Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» належать, в тому числі, Держпродспоживслужба та її територіальні органи (в частині заходів із здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю, державного нагляду (контролю) за дотриманням санітарного законодавства, безпечністю та окремими показниками якості харчових продуктів, дотриманням законодавства про захист прав споживачів, державного нагляду у сферах карантину та захисту рослин). Таким чином, наявність серед органів, які мають право здійснювати нагляд (контроль) в сфері безпечності та якості харчових продуктів є дуже вагомим аргументом, який: а) визначає пріоритетність якості та безпечності харчових продуктів як чинник здорової нації; б) дає можливість здійснювати нагляд не лише за власним бажанням власника харчових продуктів, але й за ініціативою уповноваженого суб'єкта публічної адміністрації; в) дає можливість здійснювати планово чи позапланово, періодично чи постійно перевірки чи спостереження за дотриманням законності в досліджуваній сфері суб'єктами господарювання; г) дозволяє забезпечувати відповідність харчових продуктів вимогам якості та безпечності.

Слід відзначити, що вище визначені суб'єкти, які уповноважені здійснювати держаний нагляд в сфері безпечності та якості харчових продуктів при здійсненні своєї наглядової функції повинні враховувати ряд критеріїв відповідно за якими оцінюється ступінь ризику від провадження операторами ринку господарської діяльності, яка пов'язана з виробництвом, реалізацією та/або обігом харчових продуктів та/або інших об'єктів санітарних заходів (крім матеріалів, що контактують з харчовими продуктами). А також, не зважаючи на важливість здійснення такого нагляду все ж так перевірки як форма здійснення нагляду в

досліджуваній сфері здійснюється в певні період, тобто законодавець визначає періодичність здійснення нагляду.

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, яка підлягає державному ветеринарно-санітарному контролю та нагляду, є: 1) можливість виникнення біологічних, хімічних, фізичних ризиків, пов'язаних з 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) та радіаційних уражень тварин.

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

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

Висновки. Здійснюючи характеристику нормативно-правових актів, якими урегульовано відносин в досліджуваній сфері, слід відзначити, 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 одного разу на два роки. Разом з тим, 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 одного разу на рік.

Враховуючи зазначене, вважаємо за необхідне при-

вести 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 одного разу на два роки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. – [14-е изд., стереотип.]. – М. : Рус. яз., 1983. – 816 с.
2. Словник української мови. Том п'ятий. – К.: “Наукова думка”. – 1974. – 840 с.
3. Гарашук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. на здоб. наук. ступ. докт. юрид. наук спеціальність: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, Харків 2003. 413 с.
4. Шестак В.В. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.01. «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень», Національний університет внутрішніх справ. Харків, 195 с.
5. Адміністративне право України : підруч. [для юрид. вузів і ф-тів]. / [Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гарашук та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.

REFERENCES:

1. Ozhegov S.I. Dictionary of the Russian Language / S.I.Ozhegov; ed. N. Yu. Shvedova. - [14th ed., Stereotype]. - M.: Rus. Yaz., 1983. - 816 p.
2. Dictionary of the Ukrainian language. Tom fifth. - K.: "Scientific thought". - 1974. - 840 p.
3. Garashchuk V.M. Theoretical and legal problems of control and supervision in public administration: dis. to bake sciences step doc. lawyer Sciences specialty: 12.00.07 - theory of management; administrative law and process; finance law. National Law Academy of Ukraine named after. Yaroslav the Wise, Kharkiv 2003. 413 p.
4. Shestak V.V. State control in modern Ukraine (theoretical and legal questions): diss. to bake sciences step Cand. lawyer sciences for special 12.00.01. "Theory and history of state and law; History of Political and Legal Studies", National University of Internal Affairs. Kharkiv, 195 c.
5. Administrative law of Ukraine: under the leadership. [for the lawyer. colleges and universities). / [Yu. P. Btiak, V.V. Bogutsky, V.M. Garashchuk and others.]; for ed. Yu. P. Bityak. - Charkov: Pravo, 2000. - 520 p.

Theoretical and practical principles of organization and supervision of compliance with the requirements of safety and quality of food products

O. V. Zapototska

Abstract. In the given scientific articles the theoretical delineation of the concepts of "control" and "supervision" was made. The author reveals the theoretical understanding of the concept of "supervision over the safety and quality of food products". The peculiarities of practical supervision of the safety and quality of food products are determined. The emphasis is placed on the existence of legal conflicts in normative legal acts regulating the organization and supervision in the investigated sphere.

Keywords: food products, food safety, food quality, control, supervision.

Теоретико-практические основы организации и осуществления надзора за соблюдением требований безопасности и качества пищевых продуктов

Е. В. Запотоцкая

Аннотация. В данной научные статьи осуществлено теоретическое разграничение понятий «контроль» и «надзор». Автором раскрыто теоретическое понимание понятия «надзор за безопасностью и качеством пищевых продуктов». Определены особенности практического осуществления надзора за безопасностью и качеством пищевых продуктов. Акцентировано внимание на существовании правовых коллизий в нормативно-правовых актах, которыми урегулированы организация и осуществление надзора в исследуемой сфере.

Ключевые слова: продукты питания, безопасности пищевых продуктов, качество пищевых продуктов, контроль, надзор.