

Some aspects of the legal regulation of State service of Ukraine on food safety and consumer protection

Деякі аспекти правового регулювання Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів

Andriy Hodyak

Key words:

legal regulation, food safety, consumer protection, the Association Agreement, the European Union.

Ключові слова:

правове регулювання, безпека харчових продуктів, захист прав споживачів, Угода про асоціацію, Європейський Союз.

Постановка проблеми. Сучасний стан розвитку України, становлення її як активного учасника міжнародних економічних відносин зумовлює необхідність посилити акцент на забезпеченні національної безпеки держави та захисті її національних інтересів. Стаття 8 Закону України «Про основи національної безпеки України»¹ до основних напрямків державної політики з питань національної безпеки України в економічній сфері відносить, у тому числі, забезпечення продовольчої безпеки. Найбільш масштабно реалізація вказаного напрямку державної політики здійснюється центральним органом виконавчої влади – Державною службою України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів. Відтак важливого значення набуває питання правового регулювання цього органу публічної адміністрації.

Аналіз досліджень даної проблеми. Різні напрямки діяльності суб'єктів публічної адміністрації, до завдань яких належить забезпечення продовольчої безпеки держави, неодноразово були предметом наукових досліджень таких учених, як В.Б. Авер'янов, Ю.В. Білоусов, О.Ю. Горбунова, Ю.Т. Добромислов, Т.О. Кагал, В.К. Колпаков, В.В. Корнієць, О.В. Кузьменко, В.В. Курзова, В.В. Мартиновський, І.С. Орехова, А.В. Рабінович, О.Ю. Черняк та інших науковців. Разом з тим, потребує додаткового дослідження питання правового регулювання Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів.

Метою статті є дослідження правового регулювання Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів на сучасному етапі її розвитку та функціонування.

Виклад основних положень. Розпочинаючи дослідження правового регулювання Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів (далі – Держпродспоживслужба України), перш за все, слід наголосити, що це орган виконавчої влади, створення якого зумовлено проєвропейським напрямком розвитку України. Так, підписавши 27 червня 2014 року Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їх державами-членами², Україна взяла на себе ряд зобов'язань, у тому числі, в сфері безпеки харчових продуктів та захисту споживачів. Зокрема, це глава 4 «Санітарні та фітосанітарні заходи», метою якої є сприяння здійсненню торгівлі товарами, що охоплюються санітарними та фітосанітарними заходами між Сторонами, забезпечуючи при цьому охорону життя і здоров'я людей, тварин та рослин, та глава 20 «Захист прав споживачів» Угоди про асоціацію.

Чому ми зупинилися на дослідженні саме правового регулювання Держпродспоживслужби? Словник іноземних слів визначає термін «регулювати» (від лат. *regulare* – спрямовувати, впорядковувати) як: 1) підкоряти певному порядку, правилу, упорядковувати; 2) встановлювати правильну, необхідну для роботи

¹ Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

² Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Т. 1. – Ст. 2125.

взаємодію частин механізму, пристрою, апарату і т.п.; 3) робити щось для отримання потрібних показників, потрібного ступеня чогось³. Розробники Юридичної енциклопедії розглядають «правове регулювання» як один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави⁴. Сферою правового регулювання, на думку Скакун О.Ф., є сукупність суспільних відносин, яку можна і необхідно впорядкувати за допомогою права і правових засобів⁵.

На нашу думку, правове регулювання Держпродспоживслужби України – це здійснення державою за допомогою правових засобів упорядкування діяльності цієї служби, починаючи від її створення, визначення переліку завдань та наділення відповідними повноваженнями. Саме якість правового регулювання суб'єкта публічної адміністрації є тим критерієм, від якого залежить ефективність виконання покладених на такого суб'єкта завдань.

Досліджуючи правове регулювання Держпродспоживслужби України, зупинимось на деяких моментах, пов'язаних із створенням служби та реалізацією наділених повноважень.

10 вересня 2014 року Кабінет Міністрів України прийняв Постанову № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», якою створено Держпродспоживслужбу України, реорганізувавши шляхом перетворення Державну ветеринарну та фітосанітарну службу і приєднавши до служби, що утворюється, Державну інспекцію з питань захисту прав споживачів і Державну санітарно-епідеміологічну службу⁶. Відповідно до пунктів 1, 2 даної Постанови, на новостворену службу були покладені функції з реалізації державної політики, які виконували органи, що припинилися (крім функцій з реалізації державної політики у сфері плеєнної справи у тваринництві, у сфері гігієни праці та функцій із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників), а також функції зі здійснення державного контролю (нагляду) за дотриманням вимог щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін; здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів; функції зі здійснення сертифікації насіння і садивного матеріалу; функції із захисту прав споживачів виробів із дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння. Протягом 2015 року функції Держпродспоживслужби України двічі коригувалися – до функцій, які виконували органи, що припинилися, та які не ввійшли до повноважень новоствореної служби, були додані функції у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження) (Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015 року № 591⁷) та у сфері охорони прав на сорти рослин (Постанова Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2015 року № 1087⁸). Разом з тим, законодавець розширив повноваження Держпродспоживслужби України, додавши до функцій, які нею здійснюються, державний нагляд (контроль) у сферах охорони прав на сорти рослин, насінництва та розсадництва (Постанова Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2015 року № 1087).

У 2016 році функції Держпродспоживслужби України знову були переглянуті в сторону збільшення. Зокрема, після внесених змін до її повноважень належить також здійснення державного контролю за якістю зерна та продуктів його переробки; здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням заходів біологічної і генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованого організму у відкритих системах на підприємствах, в установах та організаціях агропромислового комплексу незалежно від їх підпорядкування і форми власності; здійснення радіаційного контролю за рівнем радіоактивного забруднення сільськогосподарської продукції та продуктів харчування (Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 року № 1018⁹), а також здійснення реєстрації та обліку машин сільськогосподарського призначення, державного нагляду (контролю) в частині експлуатації та технічного стану таких машин (Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 року № 1051¹⁰).

³ Словарь иностранных слов. – 17-е изд., испр. – М.: Рус. яз., 1988. – С. 432.

⁴ Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Т. 5: П–С. – К.: Укр. енцикл., 2003. – С. 40.

⁵ Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підр. / О.Ф. Скакун. – Харків: Консум, 2006. – С. 490.

⁶ Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 74. – Ст. 2105.

⁷ Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015 р. № 591 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 66. – Ст. 2182.

⁸ Там само. – Ст. 67.

⁹ Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 і від 2 вересня 2015 р. № 667: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 р. № 1018 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 4. – Ст. 124.

¹⁰ Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 р. № 1051: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 р. № 1051 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 4. – Ст. 152.

Як ми бачимо, в Україні створена служба з надзвичайно широкими повноваженнями у сфері забезпечення безпеки харчових продуктів та захисту прав споживачів, аналогів якої не було за всі роки незалежності України.

На що хочемо звернути увагу: по-перше, постійне звуження чи розширення повноважень Держпродспоживслужби України шляхом внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» (чотири рази протягом двох років) не сприяє ефективній роботі цього органу. У даному випадку, можна стверджувати про недоліки такої неправової форми публічного адміністрування, як проведення організаційних заходів – ці заходи здійснюються систематично, постійно і спрямовані на забезпечення чіткої та ефективної роботи публічної адміністрації¹¹. Будь-яка зміна повноважень потребує, перш за все, змін організаційного характеру: необхідно створити додаткові підрозділи, які реалізовуватимуть нові повноваження (або перерозподілити такі повноваження в межах вже існуючих підрозділів), внести зміни в структуру та в штатний розпис суб'єкта публічної адміністрації, напрацювати взаємодію між новоствореними підрозділами та іншими структурними одиницями в межах одного органу, а також з іншими органами, організувати матеріально-технічне забезпечення. Лише в такому разі можна стверджувати про ефективну реалізацію суб'єктом публічної адміністрації своїх повноважень.

По-друге, є ще один важливий момент, який необхідно враховувати в діяльності Держпродспоживслужби України. Відповідно до п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», Держпродспоживслужбу України створено, реорганізувавши шляхом перетворення Державну ветеринарну та фітосанітарну службу і приєднавши до служби, що утворюється, Державну інспекцію з питань захисту прав споживачів і Державну санітарно-епідеміологічну службу. Разом з тим, не погодившись з таким рішенням уряду, Професійна спілка працівників охорони здоров'я України звернулася в Окружний адміністративний суд міста Києва з позовною заявою до Кабінету Міністрів України, треті особи – Міністерство охорони здоров'я України, Державна санітарно-епідеміологічна служба України – про визнання незаконним частини абзацу 2 пункту 1 зазначеної Постанови в частині реорганізації Державної санітарно-епідеміологічної служби. Позивач в обґрунтування своїх позовних вимог зазначив, що реорганізація Державної санітарно-епідеміологічної служби України шляхом приєднання є незаконною, оскільки введено мораторій на ліквідацію та реорганізацію закладів охорони здоров'я і скорочення працівників таких закладів, а також у зв'язку з тим, що проект оскаржуваної Постанови не було погоджено з Міністерством охорони здоров'я. Щоб не зупинятися на деталях судового процесу, зазначимо лише, що Окружний адміністративний суд міста Києва 3 грудня 2015 року прийняв постанову про відмову в задоволенні позову¹². На постанову суду першої інстанції Професійна спілка працівників охорони здоров'я України, до якої приєдналися ряд обласних та міських організацій профспілок працівників охорони здоров'я, подала апеляційну скаргу. За результатами розгляду такої скарги Київський апеляційний адміністративний суд 8 лютого 2016 року скасував постанову Окружного адміністративного суду міста Києва від 3 грудня 2015 року та прийняв нову постанову, якою адміністративний позов Професійної спілки працівників охорони здоров'я України задовольнив, визнав протиправним та скасував абзац 2 пункту 1 Постанови Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» в частині реорганізації Державної санітарно-епідеміологічної служби України¹³.

Згідно з ухвалою Вищого адміністративного суду України від 14 липня 2016 року касаційна скарга Кабінету Міністрів України на рішення суду апеляційної інстанції залишена без задоволення¹⁴.

На виконання зазначених судових рішень, Кабінет Міністрів України 29 березня 2017 року прийняв Постанову № 348 «Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби»¹⁵. У Постанові є лише чотири пункти: про відміну рішення про реорганізацію Державної санітарно-епідеміологічної служби

¹¹ Курс адміністративного права України : [підр.] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – С. 214.

¹² Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 3 грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/54271126>.

¹³ Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 8 лютого 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : 55797697.

¹⁴ Ухвала Вищого адміністративного суду України від 14 липня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/59233754>.

¹⁵ Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 березня 2017 р. № 348 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 43. – Ст. 1329.

шляхом її приєднання до Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; про ліквідацію Державної санітарно-епідеміологічної служби; про покладення на Державну службу з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів завдань і функцій з реалізації державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення та зі здійснення контролю (нагляду) за дотриманням вимог санітарного законодавства (крім функцій із реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження) та у сфері гігієни праці та функцій зі здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників); про утворення комісії з ліквідації Державної санітарно-епідеміологічної служби.

Отже, що ми маємо? Є Постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2014 року № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», згідно з якою Державна санітарно-епідеміологічна служба реорганізована шляхом приєднання до Держпродспоживслужби України, є рішення Київського апеляційного адміністративного суду від 8 лютого 2016 року про визнання протиправним та скасування абзацу 2 пункту 1 зазначеної Постанови в частині реорганізації Державної санітарно-епідеміологічної служби України, залишене без змін ухвалою Вищого адміністративного суду України від 14 липня 2016 року, та є Постанова Кабінету Міністрів України від 29 березня 2017 року № 348 про ліквідацію Державної санітарно-епідеміологічної служби, а також покладення частини завдань і функцій служби, що ліквідується, на Держпродспоживслужбу України. Уряд змінив підставу припинення Державної санітарно-епідеміологічної служби – з реорганізації шляхом приєднання до іншої юридичної особи на ліквідацію. При цьому не врахувавши, що відмінність між реорганізацією та ліквідацією юридичної особи полягає в правових наслідках, які настають після припинення такої юридичної особи. Так, у разі реорганізації юридичних осіб, майно, права та обов'язки переходять до правонаступників. У разі ж ліквідації юридичної особи, права, якими наділена така особа, а також її обов'язки припиняються з моменту ліквідації. У зв'язку з ліквідацією Державної санітарно-епідеміологічної служби України припили дію всі нормативно-правові акти, які регулювали її діяльність. Таким чином, виникла прогалина в правовому регулюванні новоствореної Держпродспоживслужби України в частині реалізації нею державної політики у сфері санітарного та епідеміологічного благополуччя населення та зі здійснення контролю (нагляду) за дотриманням вимог санітарного законодавства. У даному випадку, на нашу думку, має місце недолік юридичної техніки.

Щодо деяких аспектів правового регулювання Держпродспоживслужби України, пов'язаних із реалізацією наділених повноважень: ми вже зазначали, що Держпродспоживслужба України є органом з надзвичайно широкими повноваженнями. Уявімо собі, яку велику кількість нормативно-правових актів необхідно прийняти для забезпечення реалізації покладених на Держпродспоживслужбу України повноважень та усунення їх можливого дублювання між різними органами. Наприклад, проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у частині оптимізації системи центральних органів виконавчої влади у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення» передбачає внесення змін до 29 Законів України. Зі слів автора законопроекту, народного депутата України, члена комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я Олексія Кириченка, мета законопроекту – приведення законодавства у відповідність з концепцією реформування системи центральних органів виконавчої влади та створення належних умов для ефективної діяльності новостворених органів¹⁶. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо безпечності харчових продуктів»¹⁷, розроблений Кабінетом Міністрів України, передбачає внесення змін до Законів України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів». Необхідно внести зміни також до Кодексу України про адміністративні правопорушення, в якому суб'єктами розгляду певної категорії справ про адміністративні правопорушення є органи, які вже ліквідовані або реорганізовані (статті 236, 238, 238², 238⁴, 244, 244⁴, 244⁵)¹⁸. Повноваження зазначених органів щодо притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб належать до компетенції Держпродспоживслужби України.

Висновки. У статті ми дослідили ряд аспектів правового регулювання Держпродспоживслужби України, зокрема, які стосуються її створення та реалізації наділених повноважень. Встановили, що одним із

¹⁶ Що буде після ліквідації СЕС? // Аптека.ua. – 2016. – № 38 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.apteka.ua/article/385884>.

¹⁷ Про внесення змін до деяких законів України щодо безпечності харчових продуктів : проект Закону України від 4 травня 2016 р. № 4589 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : webproc4_1?pf3511=58975.

¹⁸ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 18 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

недоліків правового регулювання Держспродспоживслужби України є постійна зміна та доповнення її повноважень, а також прогалина в правовому регулюванні Держспродспоживслужби України в частині реалізації державної політики у сфері санітарного та епідеміологічного благополуччя населення та зі здійснення контролю (нагляду) за дотриманням вимог санітарного законодавства.

Сучасний стан розвитку та функціонування Держспродспоживслужби України потребує забезпечення її ефективного правового регулювання. Саме якість правового регулювання є тим критерієм, від якого залежить результативність виконання покладених на Держспродспоживслужбу України завдань.

Анотація

У статті досліджуються деякі аспекти правового регулювання Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Окреслюється сучасний стан такого регулювання. Автор акцентує увагу на необхідності внесення змін до нормативно-правових актів, які регулюють діяльність Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів.

Summary

The article deals with some aspects of the legal regulation of State Service of Ukraine on Food Safety and Consumer Protection. The current state of this regulation is determined. The author fixes attention on the necessary amendments to the normative and legal acts regulating the activities of State Service of Ukraine on Food Safety and Consumer Protection.

Використана література:

1. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Т. 1. – Ст. 2125.
3. Словарь иностранных слов. – 17-е изд., испр. – М. : Рус. яз., 1988. – 608 с.
4. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Т. 5 : П–С. – К. : Укр. енцикл., 2003. – 736 с.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2006. – 656 с.
6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 74. – Ст. 2105.
7. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015 р. № 591 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 66. – Ст. 2182.
8. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 і від 2 вересня 2015 р. № 667 : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2015 р. № 1087 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 2. – Ст. 67.
9. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 і від 2 вересня 2015 р. № 667 : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 р. № 1018 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 4. – Ст. 124.
10. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 р. № 1051 : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 р. № 1051 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 4. – Ст. 152.
11. Курс адміністративного права України : [підручник] / [В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін.]. – 2-ге вид., перероб. і допов. . – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 872.
12. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 3 грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/54271126>
13. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 8 лютого 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/55797697>
14. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 14 липня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/59233754>
15. Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 березня 2017 р. № 348 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 43. – Ст. 1329.

16. Що буде після ліквідації СЕС? // Аптека.ua. – 2016. – № 38 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.apteka.ua/article/385884>
17. Про внесення змін до деяких законів України щодо безпечності харчових продуктів : проект Закону України від 4 травня 2016 р. № 4589 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58975
18. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 18 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

Andriy Hodyak,

*Candidate of Law Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of administrative and legal disciplines of Faculty № 6 at
Lviv State University of Internal Affairs*