

Features of the implementation of state control over compliance with the legislation on food products in Ukraine

Особливості здійснення в Україні державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти

Andrii Hodiak

Key words:

state control, legislation, food products, consumer, market operator.

Ключові слова:

державний контроль, законодавство, харчові продукти, споживач, оператор ринку.

Постановка проблеми. У квітні 2018 року набув чинності новий Закон «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин»¹. Вперше за часів незалежності України правові засади регулювання державного контролю за дотриманням законів та інших нормативно-правових актів, якими встановлюються вимоги до харчових продуктів на всіх стадіях їх виробництва та обігу, закріплені в одному законодавчому акті. Разом із тим державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти має певні особливості, які потребують додаткового регулювання.

Аналіз досліджень цієї проблеми. Різноманітні аспекти здійснення державного контролю неодноразово були предметом наукових досліджень В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Д.Н. Бахраха, Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, М.В. Коваля, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, В.І. Курила, Н.Р. Нижник, В.П. Петкова та інших.

Разом із тим питання здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти в контексті нового Закону є малодослідженим та потребує додаткового вивчення.

Метою статті є дослідження особливостей здійснення державного контролю за дотриманням законів та інших нормативно-правових актів, якими встановлюються вимоги до харчових продуктів на всіх стадіях їх виробництва та обігу.

Виклад основних положень. 18 травня 2017 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин», який визначає правові та організаційні засади державного контролю, що здійснюється з метою перевірки дотримання операторами ринку законодавства про харчові продукти, корми, здоров'я та благополуччя тварин, а також законодавства про побічні продукти тваринного походження під час ввезення (пересилання) таких побічних продуктів на митну територію України. Відповідно до пункту 1 розділу Х «Прикінцеві та перехідні положення» зазначеного Закону набуття ним чинності відбулося 4 квітня 2018 року, через дев'ять місяців з дня його опублікування (за винятком деяких статей).

Такий тривалий шлях з дня прийняття до набуття чинності пов'язаний із запровадженням нової системи державного контролю у вказаній сфері та необхідністю адаптації операторів ринку до нових вимог. Відповідно до статті 3 Закону його дія поширюється на суспільні відносини, пов'язані зі здійсненням державного контролю за діяльністю операторів ринку, які здійснюють виробництво та/або обіг харчових продуктів, інших об'єктів санітарних заходів та/або кормів, зокрема ввезення (пересилання) на митну територію України харчових продуктів та/або кормів, з метою перевірки цієї діяльності на відповідність

¹ 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. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 31. Ст. 343.

законодавству про харчові продукти та корми, здоров'я та благополуччя тварин. Дія цього Закону поширюється також на суспільні відносини, пов'язані зі здійсненням державного контролю побічних продуктів тваринного походження, що ввозяться (пересилаються) на митну територію України, з метою їх перевірки на відповідність законодавству про побічні продукти тваринного походження.

Запровадження нової системи та нових підходів до здійснення державного контролю, зокрема, в сфері обігу харчових продуктів, пов'язане з необхідністю виконання Україною взятих на себе зобов'язань у підписаній Угоді про асоціацію з Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами. Зокрема, це зобов'язання щодо запровадження умов для посиленних економічних та торговельних відносин, які вестимуть до поступової інтеграції України до внутрішнього ринку Європейського Союзу. Угода надає можливість українським виробникам не лише вийти на ринок Європейського Союзу, а й зробити безпечнішими продукти харчування для національного споживача. Для цього мають бути адаптовані європейські стандарти безпеки продуктів харчування, створені умови для впровадження системи контролю якості, ліквідовані корупційні ризики у вигляді надмірного контролю й обтяжливих дозвільних процедур².

У Пояснювальній записці до проекту цього Закону було зазначено, що його прийняття дасть змогу підвищити рівень захисту здоров'я та інтересів споживачів; підвищити впевненість споживачів у безпечності харчових продуктів та достовірності інформації про їхні властивості; зменшити витрати підприємств на здійснення процедур, що пов'язані із проведенням офіційного контролю; покращити умови ведення господарської діяльності на всіх етапах харчового ланцюга, що, своєю чергою, забезпечить створення нових робочих місць та зростання доходів населення; збільшити надходження до Державного бюджету; покращити умови для здійснення експортно-імпортних операцій з харчовими продуктами, тваринами, кормами; гармонізувати продовольче законодавство України із правилами СОТ³. На необхідності задоволення інтересів громадян під час здійснення державного контролю зазначає також В.І. Курило у своєму дисертаційному дослідженні на тему «Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України». Автор акцентує увагу, що основною метою державного контролю в аграрному секторі економіки держави є задоволення інтересів громадян – споживачів продукції агропромислового комплексу, забезпечення їх екологічно чистими, безпечними і доступними продуктами харчування, а також забезпечення інтересів фізичних і юридичних осіб – виробників сільськогосподарської продукції, задоволення їхніх потреб в якісній сировині та справедливій оплаті за вироблену продукцію⁴.

Під державним контролем відповідно до статті 1 Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» слід розуміти діяльність компетентного органу, його територіальних органів, державних інспекторів, державних ветеринарних інспекторів, помічників державного ветеринарного інспектора та уповноважених осіб, що здійснюється з метою перевірки відповідності діяльності операторів ринку вимогам законодавства про харчові продукти, корми, здоров'я та благополуччя тварин, а також усунення наслідків невідповідності та притягнення до відповідальності за порушення відповідних вимог. При цьому слід відрізнити зазначений вид державного контролю від державного нагляду (контролю), регулювання якого здійснюється на підставі Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»⁵. Зазначений Закон визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їхніх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю). Згідно з цим Законом, державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їхніх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування 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.

² Чурилова Т.М. Щодо питання адаптації українського законодавства до вимог Європейського Союзу у сфері безпеки продуктів харчування. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2015. № 14. Т. 2. С. 60.

³ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про державний контроль, що здійснюється з метою перевірки відповідності законодавству про безпечність та якість харчових продуктів і кормів, здоров'я та благополуччя тварин». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52373 (дата звернення 09.02.2019).

⁴ Курило В.І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2008. С. 16.

⁵ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. Ст. 389.

Аналіз зазначених положень дає змогу зробити висновок, що з моменту набуття чинності в Україні Закону «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» – спеціального нормативно-правового акта, який регулює правові відносини у сфері обігу харчових продуктів, державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти регулюється саме ним.

Систему органів виконавчої влади, які здійснюють державний контроль відповідно до цього Закону, становлять: Кабінет Міністрів України (забезпечує здійснення державної політики у сфері державного контролю, а також наділений іншими повноваженнями відповідно до Закону); центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів та у сфері ветеринарної медицини (відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2015 року № 1119 таким органом є Міністерство аграрної політики та продовольства України); компетентний орган – таким є натеper Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 року № 667).

Повноваженнями щодо безпосереднього здійснення державного контролю законодавець наділив державних інспекторів та державних ветеринарних інспекторів. Відмінність між ними полягає в тому, що саме державний ветеринарний інспектор здійснює державний контроль харчових продуктів тваринного походження та кормів тваринного походження, побічних продуктів тваринного походження та живих тварин.

Закон дав змогу також офіційним ветеринарним лікарям реалізовувати повноваження державних ветеринарних інспекторів щодо здійснення державного контролю харчових продуктів та живих тварин (це спеціалісти ветеринарної медицини, яким компетентним органом надані повноваження для виконання окремих заходів державного контролю на визначеній потужності (господарстві), але у разі якщо вони є незалежними від оператора ринку, який експлуатує відповідну потужність (господарство), та здійснюють свою діяльність у порядку, затвердженому Міністерством аграрної політики та продовольства України. Такий Порядок надання статусу офіційного ветеринарного лікаря, уповноваженого ветеринара, працівника бійні, уповноваженого на виконання обов'язків помічника державного ветеринарного інспектора, та здійснення їхньої діяльності затверджений наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 16 березня 2018 року № 141 та визначає процедуру надання територіальними органами Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів особам, визначеним Законом України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин», повноважень щодо здійснення окремих заходів державного контролю, позбавлення таких повноважень, контролю правомірності та ефективності їхньої діяльності.

Розділ III Закону встановлює вимоги до здійснення державного контролю, зокрема, за дотриманням законодавства про харчові продукти. Зокрема, однією з таких вимог та особливістю застосування такого виду державного контролю є ризик-орієнтований підхід до його здійснення. Що мається на увазі? 10 травня 2018 року Кабінет Міністрів України затвердив нову методику розробки критеріїв оцінки ризику господарської діяльності, за якими визначатиметься періодичність планових заходів державного нагляду (контролю). Метою запровадження методики є встановлення ризик-орієнтованого підходу до здійснення заходів державного нагляду (контролю), формування єдиної практики розроблення органами державного контролю (нагляду) критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, і створення прозорих правил контролю бізнесу. Кардинальною відмінністю чинної Методики від попередньої є: запровадження поетапного логічно побудованого механізму визначення критеріїв; віднесення суб'єкта господарювання до одного з трьох ступенів ризику (високого, середнього, незначного) за сумою балів, що нараховуються за кожним показником критеріїв; роз'яснення порядку розрахування періодичності проведення планових заходів; встановлення вимоги щодо оприлюднення відомостей про ступінь ризику кожного суб'єкта господарювання, що підлягає державному нагляду (контролю), ризиків настання негативних наслідків від провадження господарської діяльності, вичерпного переліку критеріїв, їх показників, кількості балів за кожним показником, шкали балів і періодичності проведення планових заходів державного нагляду (контролю)⁶.

На підставі зазначеної Методики органи державного нагляду (контролю) у сферах, віднесених до їх відання, з урахуванням даних про настання негативних наслідків від провадження господарської діяль-

⁶ Державна регуляторна служба України. Щодо запровадження Методики розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових перевірок. URL: <http://www.drs.gov.ua/press-room/shhodo-zaprovadzhennya-metodyky-rozroblennya-kryteriyiv-za-yakymy-otsinyuyetsya-stupin-ryzyku-vid-provadhennya-gospodarskoyi-diyalnosti-ta-vyznachayetsya-periodychnist-provedennya-planovyh-perevirok/> (дата звернення: 10.02.2019).

ності суб'єктів господарювання, а також пропозицій громадських об'єднань, розробляють власні критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю). Зазначені критерії затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Порядок визначення періодичності здійснення планових заходів державного контролю відповідності діяльності операторів ринку (потужностей) вимогам законодавства про харчові продукти, корми, здоров'я та благополуччя тварин, які здійснюються Державною службою з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, та критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від її провадження, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2018 року № 896. Зазначений Порядок та критерії встановлюють процедуру визначення періодичності здійснення планових заходів державного контролю у формі інспектування та аудиту відповідності діяльності операторів ринку (потужностей) вимогам законодавства про харчові продукти, корми, здоров'я та благополуччя тварин.

Також особливістю здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти є можливість здійснення заходів державного контролю без попередження (повідомлення) оператора ринку, крім аудиту постійно діючих процедур, заснованих на принципах HACCP, та деяких інших випадків. Про це прямо зазначено в частині 3 статті 18 Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин». Фактично з 1 січня 2017 року, з набуттям чинності Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», в Україні діяв мораторій на планові заходи зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, а також обмежувалася можливість здійснення позапланових заходів. Щодо заходів зі 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, мораторій на здійснення державного нагляду (контролю) було припинено на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2017 року № 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». «Відтепер Держпродспоживслужба має право не лише реагувати на ситуації, які склалися в певних сферах контролю, але й виконувати чи не найважливішу її функцію – превентивну», – наголосив Голова цієї служби Володимир Лапа, коментуючи зняття мораторію⁷.

Позитивним моментом є також запровадження можливості фіксації процесу здійснення державного контролю засобами аудіо- та відеотехніки, не перешкоджаючи здійсненню відповідних заходів. При цьому Закон України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» надає таке право не лише державним інспекторам, державним ветеринарним інспекторам чи іншим особам, які здійснюють заходи державного контролю, але також операторам ринку, щодо яких здійснюються такі заходи.

Діяльність Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту прав споживачів та її територіальних органів підлягає щорічному зовнішньому (за рішенням Кабінету Міністрів проводиться щороку) та внутрішньому аудиту (проводиться не рідше одного разу на рік). За результатами кожного аудиту компетентний орган вживає необхідних заходів з метою забезпечення виконання вимог Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин».

Наскільки ефективним буде здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти з урахуванням зазначених змін покаже час. Однак сміливо можна стверджувати, що прийняття Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» однозначно сприятиме підвищенню рівня захисту здоров'я та інтересів споживачів.

Висновки.

У статті ми дослідили особливості здійснення в Україні державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти. Встановили, що з квітня 2018 року правові засади регулювання державного контролю за дотриманням законів та інших нормативно-правових актів, якими встановлюються вимоги

⁷ Лапа В. Зняття мораторію на перевірки бізнесу дозволяє Держпродспоживслужбі здійснювати насамперед превентивну функцію. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/znyattya-moratoriyu-na-perevirki-biznesu-dozvolayae-derzhprodsposzhivsluzhbi-zdijsnyuvati-nasampered-preventivnu-funktsiyu> (дата звернення: 11.02.2019).

до виробництва та обігу харчових продуктів, закріплені в одному законодавчому акті – Законі України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин». Новелами такого державного контролю є ризик-орієнтований підхід до його здійснення, можливість здійснення державного контролю без попередження (повідомлення) оператора ринку, запровадження можливості фіксації процесу здійснення державного контролю.

Прийнятий Закон та, відповідно, вдосконалення системи державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти є черговим етапом у виконанні Україною зобов'язань, передбачених в Угоді про асоціацію.

Анотація

У статті досліджується система чинного в Україні державного контролю за дотриманням законів та інших нормативно-правових актів, якими встановлюються вимоги до харчових продуктів на будь-яких стадіях їх виробництва та обігу. Автор наголошує на особливостях такого контролю відповідно до прийнятого Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин».

Summary

The article deals with the system of state control of observance of laws and other normative legal acts, which establish requirements for food products at any stages of their production and circulation in Ukraine. The author emphasizes the peculiarities of such control in accordance with the adopted Law of Ukraine "On state control over compliance with legislation on food products, feed, animal by-products, animal health and welfare".

Використана література:

1. 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. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 31. Ст. 343.
2. Чурилова Т.М. Щодо питання адаптації українського законодавства до вимог Європейського Союзу у сфері безпеки продуктів харчування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2015. № 14. Т. 2. С. 60–63.
3. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про державний контроль, що здійснюється з метою перевірки відповідності законодавству про безпечність та якість харчових продуктів і кормів, здоров'я та благополуччя тварин». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52373 (дата звернення 09.02.2019).
4. Курило В.І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2008. 42 с.
5. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.
6. Державна регуляторна служба України. Щодо запровадження Методики розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових перевірок. URL: <http://www.drs.gov.ua/press-room/shhodo-zaprovadzhennya-metodyky-rozroblennya-kryteriyiv-za-yakymy-otsinyuyetsya-stupin-ryzuku-vid-provadhennya-gospodarskoyi-diyalnosti-ta-vyznachayetsya-periodychnist-provedennya-planovyh-perevirok/> (дата звернення: 10.02.2019).
7. Лапа В. Зняття мораторію на перевірки бізнесу дозволяє Держпродспоживслужбі здійснювати насамперед превентивну функцію. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/znyattya-moratoriyu-na-perevirki-biznesu-dozvolyaє-derzhprodspozhivsluzhbi-zdijsnyuvati-nasampered-preventivnu-funkciyu> (дата звернення: 11.02.2019).

Andrii Hodiak,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor,

Associate Professor of the Department of Administrative and Legal disciplines of Law Faculty at Lviv State University of Internal Affairs