

УДК 342.9:349.6

*О. Ю. Пустовіт**аспірант**Національного університету біоресурсів і природокористування України*

ТРАНСФОРМАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА ТА ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЯКОСТІ ТА БЕЗПЕЧНОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ – СУЧАСНИЙ ЕТАП

Вступ. Як відомо, Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [1] пережив кілька редакцій. Остання масштабна редакція відбулась в 2014 році, отже за роки функціонування Закону напрацьовано деякий досвід, про який хотілося б докладно порозмірковувати.

Мета дослідження полягає у тому, щоб на основі чинного законодавства України та узагальнень практики його реалізації визначити тенденції щодо зміни адміністративно-правового статусу органів державного управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції, їх нову роль і нове співвідношення відповідальності з виробниками сільськогосподарської продукції.

Огляд останніх досліджень. Важливі аспекти забезпечення якості та безпеки продукції сільськогосподарства розглянуто у працях Т.Ковальчук, Г. Ляшенко, М. Медведєвої, М. Олексієнка, А. Статівки, вчені В.Л. Наумов та В.Ф. Опришко досліджували правові питання державного регулювання та управління якістю продукції, В.Н. Петрина досліджував організаційно-правові питання забезпечення якості сільськогосподарської продукції, тему адміністративної юрисдикції в АПК піднято в роботі В.І. Курило, В.К. Шкарупи, О.Ю. Піддубного, проблеми адаптації законодавства до міжнародних вимог щодо якості сільськогосподарської продукції є темою наукової роботи С.І. Бугери та ін.

Однак, поза колом інтересів науковців залишається окремо функція державного управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції, адміністративно-правовий статус таких органів державного управління, через систему яких держава діє у визначеній сфері, об'єднання в одній роботі та тлумачення базових категорій вказаної теми: сільськогосподарська продукція, поняття якості та безпеки продукції АПК, державне управління, система органів державного управління в сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції та ін. В існуючих наукових працях вказані питання розглядаються фрагментарно, в межах широкої адміністративно-правової проблематики та без комплексного підходу.

Виклад основних положень. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів

України щодо харчових продуктів» була передбачена нова редакція Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» під назвою «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», а також передбачено внесення змін до 12 законодавчих актів України, серед яких Закони України:

– «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції» щодо норм про сертифікацію та контроль за ввезенням імпортової сільськогосподарської продукції;

– «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» – повноваження Кабінету Міністрів України, повноваження центральних органів влади, що реалізують державну політику сфері охорони здоров'я, у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, ветеринарної медицини, безпечності харчових продуктів, державна реєстрація ГМО та встановлення обмеження щодо їх застосування;

– «Про захист прав споживачів»;

– «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»;

– «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції»;

– «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності»;

– «Про ветеринарну медицину»;

– «Про питну воду та питне водопостачання»;

– Кодекс України про адміністративні правопорушення включає нові статті про адміністративну відповідальність за порушення законодавства щодо державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності; порушення вимог законодавства щодо отримання документів дозвільного характеру, обов'язкового повідомлення або реєстрації у сфері безпечності харчових продуктів; порушення вимог щодо безпечності харчових продуктів, до яких відноситься невиконання обов'язку щодо впровадження на потужностях постійно діючих процедур, заснованих на принципах системи аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках, введення в обіг неправильно маркованих харчових продуктів, порушення ви-

мог щодо забезпечення простежуваності, обіг неприданих харчових продуктів та ін.;

- Кримінальним кодексом України передбачено кримінальну відповідальність за введення в обіг шкідливих для здоров'я харчових продуктів;
- Господарський кодекс України;
- Декрет Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію».

За висновками Комітету з питань аграрної політики та земельних відносин вказаний Закон сприятиме:

- підвищенню рівня захисту здоров'я та інтересів споживачів;
- вдосконаленню системи державного контролю в сфері безпечності харчових продуктів з урахуванням вимог законодавства ЄС та мінімізувати негативні наслідки необґрунтованого державного втручання у сферу виробництва та обігу харчових продуктів;
- чіткому урегулюванню відносин між органами виконавчої влади, операторами ринку харчових продуктів та споживачами харчових продуктів і визначити порядок забезпечення безпечності харчових продуктів, що виробляються та перебувають в обігу, ввозяться (пересилаються) на митну територію України та/або вивозяться (пересилаються) з неї;
- введенню ефективної відповідальності за порушення норм законодавства про безпечність харчових продуктів як виробників, так і контролюючих органів;
- збільшенню споживання харчових продуктів громадянами України.

В цей же період часу відбулись і організаційні зміни у сфері виконавчої влади, а саме почала своє функціонування створена за кілька років перед тим Держпродспоживслужба.

Відповідно до схеми спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України Держпродспоживслужба перебуває в безпосередньому підпорядкуванні Кабінету Міністрів України. І тим остаточно закрита дискусія щодо галузевої належності сфери якості та безпечності харчової продукції.

Зокрема, в свій час реформування Державної санітарно-епідеміологічної служби України призвело до передачі функцій державного нагляду за якістю та безпекою харчових продуктів до відома Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України, що належало до сфери впливу Міністерства аграрної політики та продовольства України. Останнє викликало жваву дискусію усіх заінтересованих сторін та занепокоєння з боку професійної медичної спільноти та громадськості, адже на їх думку, здійснення державного нагляду щодо безпеки для людини харчових продуктів змісти-

лось до непрофільних міністерств і органів виконавчої влади.

Вищезазначена діяльність потребує відповідного рівня медичної освіти і була, компетенцією виключно медичних працівників. Основний закон епідеміології, спрямований на запобігання виникненню масових інфекційних та неінфекційних хвороб, передбачає контроль за трьома нерозривними ланками епідемічного процесу – збудником, фактором передачі й організмом людини. І усунення структур МОЗ України від нагляду за харчовими продуктами, унеможливило контроль за двома з цих факторів – за фактором передачі та обігом збудника у середовищі життєдіяльності людини. Може скластися ситуація, що центральний орган виконавчої влади, робота якого керується міністром охорони здоров'я, який відповідає за профілактику захворювань, санітарно-епідеміологічне благополуччя населення, буде позбавлений механізмів впливу на основні фактори виникнення епідемічної ситуації, на передачу інфекційних хвороб [2].

Втім, і сама Ветеринарна та фітосанітарна служба влилась незабаром до Держспоживслужби, остаточно припинивши тим самим дискусію щодо медико-санітарного пріоритету у сфері безпеки харчової продукції.

У своїй діяльності органи державного управління повинні гнучко реагувати на зміни, які відбуваються в галузі, вчасно змінювати пріоритети та неухильно реалізувати стратегічні цілі.

Відповідно до ч. 2 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [3] якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг – утворюється служба (якою є Державна служба з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів); функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління – центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство; контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства – інспекція.

Однак, аналіз Закону показав, що на єдиний компетентний орган для усієї харчової продукції покладено організація та здійснення державного контролю на агропродовольчих ринках та на кордоні; розробка та впровадження довгострокового плану державного контролю і щорічний звіт про стан його виконання; затвердження планів щорічного державного контролю та плани державного моніторингу; проведення передзабійного та післязабійного інспектування тварин на відповідних потужностях, а також післязабійне інспектування тварин, забитих на полюванні; здійснення

державного контролю за впровадженням постійно діючих процедур, заснованих на принципах системи аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках та інші [1].

Основними методами згаданої системи є аналіз ризиків та небезпек, визначення потенційних дефектів продукції по відношенню до виробничих факторів (критичні контрольні точки), профілактичний (превентивний), а не послідуєчий (реагуючий) контроль, звітність та відповідальність.

Впровадження системи управління безпекою харчових продуктів на основі концепції HACCP дає підприємству можливість:

- гарантувати випуск безпечної продукції за рахунок систематичного контролю на всіх стадіях виробництва;
- належним чином управляти всіма небезпечними чинниками, які можуть загрожувати безпеці харчових продуктів – запобігати, усувати або мінімізувати їх;
- гарантувати, що харчові продукти безпечні на момент їх споживання;
- забезпечити належні гігієнічні умови виробництва відповідно до міжнародних норм;
- демонструвати відповідність застосовним законодавчим і нормативним вимогам щодо безпечності харчових продуктів;
- зміцнити довіру споживачів, замовників та органів нагляду до виробленої продукції та підвищити імідж підприємства;
- розширити мережу споживачів продукції та вийти на закордонні ринки;
- підвищити відповідальність персоналу і забезпечити розуміння всіма співробітниками підприємства першочергової важливості аспектів безпеки продукції [4].

Зараз український виробник має дві точки контролю:

1. перевірка сировини по передбачених державою показниках
2. перевірка готової продукції перед відправкою на продаж.

Під час виробництва контроль відсутній, і жоден з органів управління не гарантує безпечності продукту загалом, оскільки вони контролюють лише деякі ділянки виробництва, не забезпечуючи при цьому контролю на всій ділянці «від лану до столу» [5].

Законодавчі зміни від липня 2014 року у сфері безпечності і якості харчової продукції окремою статтею містять адміністративні послуги, які класифікуються первісно в чотирьох групах, нині – у двох групах, державна реєстрація і видача експлуатаційного дозволу.

Висновки. Отже, сучасна система контролю безпечності і якості сільськогосподарської про-

дукції є наслідком років поступової трансформації законодавства, що розподіляє відповідальність між виробником і органом державної влади, зміщуючи акценти з контролю і нагляду на публічно-сервісну діяльність.

Саме тому в основу найменування уповноваженого органу покладено поняття «Служба», і завданням цього органу є створення сприятливого середовища, надання адміністративних послуг виробникам щодо засвідчення якості і безпечності продукції виробників в інтересах споживачів.

Література

1. Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» № 1602-VII від 22.07.2014, ВВР, 2014, № 41–42, ст. 2024.
2. Устінов О.В. Харчові продукти або корми для людей? Можливі наслідки реформування Держсанепідслужби // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.umj.com.ua/article/28999/xarchovi-produkti-abo-kormi-dlya-lyudej-mozhlivinaslidki-reformuvannya-derzh-sanepidsluzhbi>
3. Про центральні органи виконавчої влади Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 38, ст. 385.
4. Актуальність впровадження системи управління якістю харчових продуктів у світлі підписання економічної частини Угоди про асоціацію України з ЄС // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ses.gov.ua/news/1/103/aktualn-st-vprovadzhenya-sistemi-upravl-nnya-yak-styu-harchovih-produkt-v-u-sv-tl-p-dpisannya-ekonom-chno-chastini-ugodi-pro-asots-ats-yu-ukra-ni-z-s/>
5. Безпечна їжа. Як це зробити в Україні? (Інфографіка) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.hromadske.tv/economics/bezpechna-yizhayaak-tse-zrobiti-v-ukrayini-infogra/>

Анотація

Пустовіт О. Ю. Трансформація законодавства та повноважень органів державного управління у сфері якості та безпечності харчових продуктів – сучасний етап. – Стаття.

У статті розкрито на основі чинного законодавства України та узагальнень практики його реалізації тенденції щодо зміни адміністративно-правового статусу органів державного управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції, визначено їх нову роль і нове співвідношення відповідальності з виробниками сільськогосподарської продукції. Сучасна система контролю безпечності і якості сільськогосподарської продукції є наслідком років поступової трансформації законодавства, що розподіляє відповідальність між виробником і органом державної влади, зміщуючи акценти з контролю і нагляду на публічно-сервісну діяльність. Завданням таких органів є створення сприятливого середовища, надання адміністративних послуг виробникам щодо засвідчення якості і безпечності продукції виробників в інтересах споживачів.

Ключові слова: безпечність і якість сільськогосподарської продукції; адміністративно-правовий статус; органи державного управління; центральні органи виконавчої влади.

Аннотация

Пустовит А. Ю. Трансформация законодательства и полномочий органов государственного управления в области качества и безопасности пищевых продуктов – современный этап. – Статья.

В статье раскрыты на основе действующего законодательства Украины и обобщений практики его реализации тенденции относительно изменения административно-правового статуса органов государственного управления в сфере качества и безопасности сельскохозяйственной продукции, определена их новая роль и новое соотношение ответственности с производителями сельскохозяйственной продукции. Современная система контроля безопасности и качества сельскохозяйственной продукции является следствием нескольких лет постепенной трансформации законодательства, которое распределяет ответственность между производителем и органом государственной власти, смещая акценты с контроля и надзора к публично-сервисной деятельности. Задачей таких органов является создание благоприятной среды, предоставление административных услуг производителям относительно удостоверения качества и безопасности продукции производителей в интересах потребителей.

Ключевые слова: безопасность и качество сельскохозяйственной продукции; административно-пра-

вовой статус; органы государственного управления; центральные органы исполнительной власти.

Summary

Pustovit O. Yu. Transformation of Legislation and Powers of Public Authorities in the Field of Food Quality and Safety is the current stage. – Article.

The article reveals on the basis of the current legislation of Ukraine and generalizations of the practice of its implementation of the trend regarding changes in the administrative and legal status of government bodies in the field of quality and safety of agricultural products, defines their new role and new relationship of responsibility with agricultural producers. The modern system of monitoring the safety and quality of agricultural products is the result of several years of gradual transformation of legislation that distributes responsibility between the producer and the state authority, shifting the emphasis from control and supervision to public service. The task of such bodies is the creation of a favorable environment, the provision of administrative services to manufacturers regarding the certification of the quality and safety of producers' products in the interests of consumers.

Key words: safety and quality of agricultural products; administrative and legal status; government bodies; central executive authorities.