

УДК 346.544.4: 351.773

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ БЕЗПЕЧНОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ ТА ЗАХИСТУ СПОЖИВАЧІВ: НОВІ ВИКЛИКИ ТА ЗАВДАННЯ

Рудень О.В., к. ю. н.,  
асистент кафедри аграрного, земельного та екологічного права  
юридичного факультету  
Національний університет біоресурсів і природокористування України

Стаття присвячена правовим засадам діяльності Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, утвореної шляхом реорганізації Державної ветеринарної та фітосанітарної служби, Державної інспекції з питань захисту прав споживачів і Державної санітарно-епідеміологічної служби. Акцентується увага на проблемних питаннях, зокрема, правового забезпечення діяльності Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів на рівні як законодавчих, так і підзаконних актів.

**Ключові слова:** Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, орган державного управління, реорганізація, Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України.

Статья посвящена правовым основам деятельности Государственной службы Украины по вопросам безопасности пищевых продуктов и защиты потребителей, образованной путем реорганизации Государственной ветеринарной и фитосанитарной службы, Государственной инспекции по вопросам защиты прав потребителей и Государственной санитарно-эпидемиологической службы. Акцентируется внимание на проблемных вопросах, в частности правового обеспечения деятельности Государственной службы Украины по вопросам безопасности пищевых продуктов и защиты потребителей на уровне как законодательных, так и подзаконных актов.

**Ключевые слова:** Государственная служба Украины по вопросам безопасности пищевых продуктов и защиты потребителей, орган государственного управления, реорганизация, Государственная ветеринарная и фитосанитарная служба Украины.

Ruden O.V. LEGAL BASES IN ACTIVITY OF STATE SERVICE BY THE QUESTIONS OF FOOD SAFETY AND CONSUMERS PROTECTION OF UKRAINE: NEW CHALLENGES AND TASKS

The article is devoted to the legal principles of the State Service of Ukraine on food safety and consumer protection, formed by the reorganization of the State Veterinary and Phytosanitary Service, the State Inspectorate for Consumer Protection and the State Sanitary and Epidemiological Service. The attention is focused on the problematic issues, including legal support of the State Service of Ukraine on food safety and consumer protection at the level of legislation and regulations.

**Key words:** State Service of Ukraine on food safety and consumer protection, public management, reorganization of the State Veterinary and Phytosanitary Service of Ukraine.

Прошло більше року після утворення Кабінетом Міністрів Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів (далі – Служба) в рамках оптимізації контролюльно-наглядових органів та їх функцій Проте для того, щоб зробити висновок про ефективність такого кроку Уряду, необхідно проаналізувати правові засади діяльності Служби та реалізовані кроки щодо її утворення.

В юридичній літературі правовому регулюванню системи органів державного управління в сфері ветеринарної медицини, безпеки харчових продуктів приділялась увага лише в навчальних посібниках та підручниках з аграрного та ветеринарного прав такими вченими, як Л.О. Бондар [1, с. 340–345], О.В. Гафурова [2, с. 80–86], В.М. Єрмоленко [2, с. 87–106], В.З. Янчук [3, с. 195–202] та ін, а також представниками ветеринарних наук [4].

Однак в науково-практичній та учбовій літературі відсутні дослідження правових засад діяльності новоутвореної Служби, а її робота обговорюється лише в експертному середо-

вищі, зокрема, складність реалізації постанови № 442.

Згідно постанови Кабінету міністрів України від 10 вересня 2014 року № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» (далі – постанова № 442), уряд створив Службу, реорганізувавши Державну ветеринарну та фітосанітарну службу, а також приєднавши Державну інспекцію з питань захисту прав споживачів і Державну санітарно-епідеміологічну службу. Після цього на Службу, що утворюється, поклали функції з реалізації державної політики, які виконували органи, які припинили своє існування (крім функцій з реалізації державної політики у сфері племінної справи у тваринництві, у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження), 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; здійснен-



ня державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів. Крім того, на Службу були покладені функції із захисту прав споживачів виробів з дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння; функції зі здійснення сертифікації насіння і садивного матеріалу.

Так, після прийняття постанови № 442 лише через рік Кабінетом Міністрів України було затверджено Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (постанова КМУ від 2 вересня 2015 року № 667), в якому по суті мають бути відображені всі повноваження, які були закріплені за трьома органами, на базі яких утворилась Служба.

Згідно з Порядком здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 року № 1074:

1) Орган виконавчої влади, утворений в результаті реорганізації, здійснює повноваження та виконує функції у визначених Кабінетом Міністрів України сферах компетенції з дня набрання чинності акту Кабінету Міністрів України щодо можливості забезпечення здійснення таким органом повноважень та виконання функцій органу виконавчої влади, що припиняється.

2) Орган виконавчої влади, щодо якого набрав чинності акт Кабінету Міністрів України про його припинення, продовжує здійснювати повноваження та виконувати функції з формування і реалізації державної політики у визначеній Кабінетом Міністрів України сфері до набрання чинності акту Кабінету Міністрів України щодо можливості забезпечення здійснення утвореним органом виконавчої влади його повноважень та виконання функцій.

3) Акт Кабінету Міністрів України про можливість забезпечення здійснення утвореним органом виконавчої влади повноважень та виконання функцій органу виконавчої влади, що припиняється, видається після здійснення заходів, пов'язаних з державною реєстрацією утвореного органу виконавчої влади як юридичної особи публічного права, затвердженням положення про нього, структури та штатного розпису його апарату, кошторису та заповненням 30 відсотків вакансій.

Тобто на даний час свої повноваження продовжують здійснювати реорганізовані Держветфітослужба, Держсанепідслужба та Держспоживінспекція. Держпродспоживслужба зможе виконувати функції реорганізованих органів лише після прийняття відповідного акту КМУ.

Спершу проаналізуємо Положення про Службу.

Положенням про Держпродспоживслужбу визначені повноваження органу за сферами, що значно спрощує його опрацювання та дозволяє підійти до нього більш системно. Це є дійсно виправданим кроком, адже Положенням про Держветфітослужбу передбачено 124 повноваження; Положенням про Держсанепідемслужбу – 40 повноважень; Положенням про Держспоживінспекцію – 14 повноважень.

Зокрема, Положенням про Службу визначені наступні сфери повноважень цього органу: у галузі ветеринарної медицини, сферах безпечності та окремих показників якості харчових продуктів та кормів, державного нагляду (контролю) за дотриманням санітарного законодавства, карантину та захисту рослин, пестицидів та агрохімікатів; у сфері насінництва та розсадництва; у сфері охорони прав на сорти рослин; у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства про захист прав споживачів (у тому числі споживачів виробів з дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння); у сфері здійснення державного ринкового нагляду; у сфері здійснення метрологічного нагляду; у сфері дотримання вимог щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін. Окремо визначені повноваження у сфері захисту прав споживачів.

Аналіз повноважень Держпродспоживслужби свідчить про наявність великого спектру контрольних-наглядових функцій, які фактично перейшли до Служби від органів, що реорганізуються, а також від Держсільгоспінспекції, Держтуризмкурорту, Державної пробірної служби, Держцінінспекції, які ліквідовані постановою № 442. Це обумовлює фактичне скорочення (оптимізацію) кількості органів, а не кількості повноважень, а тому не може відобразитися певною якістю у системі державного управління.

Затвердження Положення про Держпродспоживслужбу майже збіглося у часі з набранням чинності Закону України від 22 липня 2014 року № 1602-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів». Він вступив у силу 20 вересня 2015 року.

Законодавець після адміністративної реформи у 2010 році обрав формулу згідно з якою:

– міністерство – центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією (стаття 6 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»);

– інші центральні органи виконавчої влади (агентство, служба, інспекція) – органи виконавчої влади, які утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики.

Зрештою такі формулювання з'явилися майже в усіх законах, а сфери, в яких міністерства та центральні органи виконавчої влади формують та реалізують державну політику визначалися в їх положеннях. З одного боку, такий підхід дозволив уникнути необхідності внесення змін до законів України після чергової організації того чи іншого органу і зміни його назви. Проте з іншого боку, формулювання «центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування політики у сфері» для пересічного громадянина не є зрозумілими.

Водночас незрозумілим був крок Уряду щодо спрямування та координації служби

безпосередньо Кабінетом Міністрів України (передбачено редакцією постанови № 442 на момент прийняття). Проте, зрештою, спрямування та координація Служби було визначено Міністром аграрної політики та продовольства України.

Та хоча Положення про Держпродспоживслужбу затверджене, згідно зі статтею 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України, а тому всі повноваження, передбачені Положенням, повинні віднайти своє місце у законах України. Зважаючи на великий обсяг повноважень Служби, проаналізуємо лише певну частину.

Так, на відміну від багатьох законодавчих актів Закон України «Про ветеринарну медицину» змін не зазнав, і в ньому до цих пір серед органів, які здійснюють державне управління в галузі ветеринарної медицини є:

- Державний департамент ветеринарної медицини з державною інспекцією ветеринарної медицини, хоча Державний департамент ветеринарної медицини шляхом перетворення його у центральний орган виконавчої влади;

- Державний комітет ветеринарної медицини України був реорганізований ще у 2007 році.

Серед повноважень, визначених Положенням про Службу, є функції, які виконувалися ліквідованою постановою № 442 Державній інспекції сільського господарства, а саме у сфері насінництва та розсадництва: здійснювання сертифікацію насіння і садивного матеріалу; видача підтвердження на ввезення в Україну насіння і садивного матеріалу для проведення експертизи на придатність та поширення в Україні; державний нагляд (контроль) за дотриманням вимог законодавства у сфері насінництва та розсадництва. Проте в Законі України «Про насіння і садивний матеріал» ці повноваження закріплені за центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі. Необхідні зміни до закону наберуть чинності лише 01 липня 2016 року, а до цього часу Служба не зможе здійснювати повноваження щодо реалізації державної політики у сфері насінництва та розсадництва, адже вони законом України закріплені за Державною інспекцією сільського господарства, яка знаходиться в процесі ліквідації.

Водночас системний аналіз положень Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення законодавства України у сфері насінництва та розсадництва у відповідність з європейськими та міжнародними нормами і стандартами», дає змогу зробити висновок що формування та реалізацію державної політики у сфері насінництва та розсадництва, а також нагляд (контроль) у цій сфері будуть здійснювати три органи:

- Кабінет Міністрів України;
- Мінагрополітики України як орган, що формує та реалізує політику;

- Служба як орган, що здійснює державний нагляд (контроль).

Повноваження будуть розподілені наступним чином:

1) до повноважень Мінагрополітики:

- забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері насінництва та розсадництва;

- здійснення державного управління та регулювання у сфері насінництва та розсадництва;

- розроблення та організація виконання державних програм розвитку селекції, насінництва та розсадництва;

- прийняття нормативно-правових актів відповідно до цього Закону;

- затвердження форм документації на насіння і садивний матеріал, технологічних і методологічних вимог у сфері насінництва та розсадництва щодо збереження сортових якостей, біологічних і урожайних властивостей сорту та посівних якостей насіння;

- забезпечення формування державного резервного насінневого фонду і контроль за ефективним його використанням;

- забезпечення організації, здійснення підготовки та атестації осіб для отримання свідоцтв аудиторів з сертифікації (агрономів-інспекторів), видача та скасування свідоцтва аудитора з сертифікації (агронома-інспектора), підвищення кваліфікації аудиторів із сертифікації (агрономів-інспекторів);

- забезпечення проведення визначення сортових та посівних якостей насіння і сортових та товарних якостей садивного матеріалу;

- уповноваження підприємств, установ, організацій чи їхніх підрозділів, акредитованих національним органом України з акредитації, на здійснення діяльності з оцінки відповідності у сфері насінництва та розсадництва;

- сприяння розвитку ринку насіння і садивного матеріалу;

- забезпечення ведення Реєстру суб'єктів насінництва та розсадництва, Реєстру аудиторів із сертифікації (агрономів-інспекторів), Реєстру органів з оцінки відповідності, Реєстру сертифікатів на насіння та/або садивний матеріал, а також забезпечення відкритості та загальнодоступності цих реєстрів;

- створення системи зонального лісового і декоративного насінництва та розсадництва;

- участь у міжнародному співробітництві з питань насінництва та розсадництва, а також виконання міжнародних договорів України у цій сфері;

- забезпечення видачі та скасування відповідних сертифікатів у сфері насінництва та розсадництва;

- здійснення інших повноважень, визначених цим Законом.

2) до повноважень Служби:

- здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства у сфері насінництва та розсадництва;

- здійснення державного контролю за обігом насіння і садивного матеріалу на території України;

- видача підтвердження на ввезення в Україну та вивезення з України зразків насіння і садивного матеріалу сортів рослин, не



занесених до Реєстру сортів рослин України та/або до Переліку сортів рослин ОЕСР, для селекційних, дослідних робіт і експонування;

– звернення до національного органу України з акредитації з письмовим умотивованим клопотанням щодо розгляду питання про тимчасове зупинення дії або скасування атестата про акредитацію органу з оцінки відповідності та притягнення органу з оцінки відповідності до відповідальності за порушення вимог законодавства;

– звернення до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну аграрну політику, з письмовим умотивованим клопотанням щодо розгляду питання про скасування свідоцтва аудиторів із сертифікації (агрономів-інспекторів);

– участь у розробленні нормативно-правових актів у сфері насіння і садивного матеріалу;

– здійснення інших повноважень, визначених цим Законом.

Складна ситуація полягає в реалізації згаданого Закону України від 22 липня 2014 року № 1602-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів», відповідно до якого центральний орган виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки та окремих показників якості харчових продуктів, має прийняти ряд підзаконних нормативно-правових актів: порядок затвердження експортних потужностей, внесення та виключення їх з реєстру, та відповідне за проведення постійних консультацій з відповідними органами інших країн щодо визнання еквівалентності всіх або окремих санітарних заходів з метою подальшого підписання відповідних угод; вимоги до здійснення державного контролю; форму документів, що застосовуються державними інспекторами під час здійснення державного контролю; довгостроковий план державного контролю; методи контролю зоонозів, патологоанатомічні методи на післязайному етапі; порядок та критерії уповноваження акредитованих лабораторій, у тому числі референс-лабораторій; вимоги та правила забою тварин.

Крім того, відповідно до статті 28 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпеки та якості харчових продуктів», порядок проведення перевірок (Компетентний орган повинен мати безперешкодний доступ до потужностей, що виробляють харчові

продукти для їх ввезення на митну територію України, з метою інспектування таких потужностей для проведення перевірок виконання вимог, визначених у частинах першій та другій цієї статті.), а також порядок ведення реєстрів (реєстр країн, з яких може здійснюватися ввезення на територію України харчових продуктів тваринного походження, та реєстр потужностей в таких країнах, з яких може здійснюватися ввезення на митну територію України харчових продуктів тваринного походження.), зазначених у цій статті, встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Загалом для виконання Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпеки та якості харчових продуктів» (далі – Закон) необхідно внести зміни до ряду нормативно-правових актів та затвердити нові.

Зокрема на виконання:

– статті 23 Закону Кабінетом Міністрів України затверджено Порядок видачі експлуатаційного дозволу та форма експлуатаційного дозволу;

– статті 21 Закону Мінагрополітики внесено зміни до Вимог щодо розробки, впровадження та застосування постійно діючих процедур, заснованих на принципах Системи управління безпекою харчових продуктів (НАССР).

Таким чином, для повноцінного функціонування Служби є необхідність не лише створити її як організаційну одиницю, але й забезпечити її правові засади діяльності певними нормативно-правовими актами, прийняття яких є нагальним питанням, вирішення якого забезпечить створення належного механізму управління у сфері безпеки харчових продуктів, ветеринарної медицини, карантину та захисту рослин, захисту споживачів, нагляду (контролю) у цих сферах тощо.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Аграрне право України : [підручник] / за ред. О.О. Погрібного. – К.: Істина, 2007. – 448 с.
2. Ветеринарне право : [підручник] / за ред. В.М. Єрмоленка. – К.: НУБІП України, 2015. – 300 с.
3. Аграрне право України: [підручник] / [В.З. Янчук, В.І. Андрійцев, С.Ф. Василюк та ін.]; за заг. ред. В.З. Янчука. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 720 с.
4. Чабанова Ю.В. Організаційно-правові засади державного управління в галузі ветеринарної медицини України / Ю.В. Чабанова [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://academy.gov.ua/ej/ej3/txts/GALUZEVE/15-CHABANOVA.pdf>.