

*Заптоцька О. В.,  
кандидат технічних наук,  
докторант  
Університету сучасних знань*

## ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ДОЗВОЛУ ЯК ЗАСОБУ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕЧНОСТІ ТА ЯКОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ

**Анотація.** У науковій статті визначено поняття дозволу та дозвільної діяльності у сфері безпеки та якості харчових продуктів. Виокремлено перелік документів дозвільного характеру, що надаються у сфері безпеки та якості харчових продуктів. Визначено елементи дозвільного провадження у сфері безпеки та якості харчових продуктів.

**Ключові слова:** харчові продукти, дозвіл, документи дозвільного характеру, дозвільна система, дозвільне провадження.

**Постановка проблеми.** Дозвільна система у сфері господарської діяльності становить собою сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру, переоформленням, анулюванням документів дозвільного характеру. Проте в базовому нормативно-правовому акті, яким урегульовано відносини у сфері безпеки та якості харчових продуктів, не визначено поняття дозволу у сфері безпеки та якості харчових продуктів, а також відсутній перелік документів дозвільного характеру, що видаються в досліджуваній сфері.

**Мета статті** – з'ясувати сутність поняття «дозвіл у сфері безпеки та якості харчових продуктів», а також розкрити елементи дозвільного провадження в досліджуваній сфері.

**Виклад основного матеріалу** дослідження. Дозволи важливий елемент адміністративно-правового регулювання, які забезпечують соціальну свободу й активність людини. Вони набувають юридичного характеру з моменту їх закріплення в уповноважених нормах у вигляді суб'єктивних прав і реалізуються у формі використання, що визначає добровільний характер, їхню залежність від бажання суб'єкта, якому належить суб'єктивне право. Дозвіл полягає в наданні особі суб'єктивного юридичного права самостійно приймати рішення щодо реалізації передбачених правовими нормами варіантів власної поведінки [1, с. 496].

У правовій науці та правозастосовній діяльності органів публічної адміністрації є різні погляди на підходи щодо детермінації змісту дозвільної системи. Причиною такої ситуації, на думку О.В. Кузьменко, стала «очевидна невідповідність законодавчої концепції дозвільної системи реальним масштабам ліцензійно-дозвільної діяльності органів публічної адміністрації, з одного боку, і наявність нормативно конкретизованого переліку об'єктів регулювання цієї системи, факт існування якого не міг не накласти відбиток на відповідні теоретичні положення – з іншого; усе це дало вченим-адміністративістам привід для розуміння дозвільної системи у двох значеннях – широкому та вузькому [2, с. 229].

У науці адміністративного права під дозволами прийнято розуміти таке. В.К. Колпаков і О.В. Кузьменко пропонують тлумачити дозволи як юридичний дозвіл чинити за умов, передбачених нормою, ті чи інші дії або утриматися від їх учинення за власним бажанням. Проте науковці визначають, що дозволи поряд із приписами та заборонами є методом регулювання [3, с. 35].

А.Т. Комзюк, Р.С. Миронюк і В.М. Бевзенко визначають поняття дозволу як закріплену нормою права допустиму можливість здійснення суб'єктами правовідносин певних дій або допустиму можливість утримуватися від їх учинення; це межі допустимої законом поведінки таких суб'єктів [4, с. 85].

У теоретичних дослідженнях дозвільну систему визначають як регламентований правом порядок, що зобов'язує державні та громадські установи, підприємства, а також громадян отримати у відповідних державних органах дозвіл на виготовлення, реалізацію, придбання, перевезення (зберігання й використання) визначених предметів [5], або як сукупність правил, котрі регулюють порядок виготовлення, придбання, користування, зберігання, реалізації й транспортування таких об'єктів, охорона яких становить особливу турботу держави та спрямована на забезпечення громадської безпеки, на запобігання та припинення можливого використання цих об'єктів зі злочинною метою та ін. [6; 7].

Х.П. Ярмачі розглядає дозволи як складовий елемент дозвільної системи, яка в спеціальній літературі розглядається як організаційно-правова діяльність, що здійснюється державою з метою забезпечення своїх економічних і соціально-політичних інтересів, для створення необхідних умов нормальної діяльності державних і громадських організацій, дотримання законності, охорони власності й забезпечення громадської безпеки [8, с. 200].

Таким чином, пропонуємо під **дозволом** у широкому значенні розуміти *законодавчо надане право власника дозволу діяти на власний розсуд у межах предмета дозволу та реалізувати свої права й обов'язки у відповідному напрямку. Дозвільна діяльність – це законодавчо регламентована діяльність уповноваженого суб'єкта публічної адміністрації та їх посадових осіб, яка направлена на надання законодавчої можливості суб'єкту-заявнику отримати право вчинення певних дій і бути учасником правовідносин, які визначені предметом дозволу.*

*Вважаємо, що елементами дозвільної системи є такі: 1) суб'єкт владних повноважень, який законом уповноважений здійснювати дозвільну діяльність і відповідно видавати дозвіл; 2) суб'єкт-заявник, тобто особа, яка звернулася до вповноваженого органу з метою отримання дозволу; 3) предмет*

дозволу; 4) об'єкт дозволу; 5) правовідносини, що виникають між суб'єктом владних повноважень і суб'єктом-заявником; 6) правозастосовний акт, який визначає порядок та сферу реалізації дозволу.

Узявши за основу зазначені елементи дозвільної системи, розкриємо зміст дозвільної діяльності у сфері безпеки та якості харчової продукції.

Відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» документ дозвільного характеру – це дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ в електронному вигляді (запис про наявність дозволу, висновку, рішення, погодження, свідоцтва, іншого документа в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань), який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання в разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може провадити певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності [9].

Об'єктом є відносини, що виникають між органами публічної адміністрації, операторами ринку харчових продуктів і споживачами харчових продуктів і визначають порядок забезпечення показників безпеки та якості харчової продукції, що виробляється, перебуває в обігу, ввозиться (пересилається) на митну територію України та/або вивозиться (пересилається) з неї.

Предметом цього дозволу є надання права на зайняття господарською діяльністю з виробництва та/або зберігання харчових продуктів тваринного походження, а також реалізацію (оптову реалізацію) сільськогосподарської продукції, зокрема й харчових продуктів, на спеціально оснащених і відведених місцях.

Суб'єктами, які вповноважені видавати дозволи у сфері безпеки та якості харчової продукції, є посадові особи територіальних органів Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів і захисту споживачів і посадові особи Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України.

Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів і захисту споживачів має право видавати такі документи дозвільного характеру у сфері безпеки та якості харчової продукції:

1) висновок державної санітарно-епідеміологічної експертизи щодо ввезення, реалізації та використання сировини, продукції (вироби, обладнання, технологічні лінії тощо) іноземного виробництва за умови відсутності даних щодо їх безпеки для здоров'я населення;

2) висновок державної санітарно-епідеміологічної експертизи щодо продукції, напівфабрикатів, речовин, матеріалів і небезпечних факторів, використання, передача або збут яких може завдати шкоди здоров'ю людей;

3) дозвіл на проведення будь-яких діагностичних, експериментальних, випробувальних, вимірювальних робіт на підприємствах, в установах, організаціях, діяльність яких пов'язана з використанням біологічних агентів, хімічної сировини, продукції та речовин із джерелами іонізуючого та неіонізуючого випромінювання й радіоактивних речовин;

4) дозвіл на ввезення продукції, отриманої з використанням генетично модифікованих організмів для науково-дослідних цілей.

Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України уповноважена видавати такі дозволи у сфері безпеки та якості харчових продуктів:

1) видає відповідно до закону експлуатаційні дозволи та забезпечує ведення їх реєстру;

2) видає експлуатаційні дозволи операторам потужностей (об'єктів), які займаються виробництвом харчових продуктів;

3) видає дозволи на ввезення на територію України харчових продуктів, тварин, продуктів тваринного походження, репродуктивного матеріалу, біологічних продуктів, патологічного матеріалу, ветеринарних препаратів, субстанцій, кормових добавок, преміксів і кормів, веде облік виданих дозволів;

4) видає у випадках, установлених законом, дозволи для ввезення незареєстрованих ветеринарних препаратів, кормових добавок, преміксів і кормів;

5) видає дозволи відповідно до закону на проведення заходів із залученням тварин [10].

Згідно із Законом України «Про основні принципи та вимоги до безпеки та якості харчових продуктів» документи дозвільного характеру видаються таким суб'єктам господарювання:

1) оператор ринку харчових продуктів (далі оператор ринку) суб'єкт господарювання, який провадить діяльність із метою або без мети отримання прибутку та в управлінні якого перебувають потужності, на яких здійснюється первинне виробництво, виробництво, реалізація та/або обіг харчових продуктів та/або інших об'єктів санітарних заходів (крім матеріалів, що контактують із харчовими продуктами), який відповідає за виконання вимог законодавства про безпеку та окремі показники якості харчових продуктів. До операторів ринку належать фізичні особи, якщо вони провадять діяльність із метою або без мети отримання прибутку та займаються виробництвом та/або обігом харчових продуктів або інших об'єктів санітарних заходів. Оператором ринку також вважається агропродовольчий ринок (п. 55 ч. 1 ст. 1, 11);

2) агропродовольчий ринок суб'єкт господарювання, що створює належні умови для реалізації (оптової реалізації) сільськогосподарської продукції, зокрема й харчових продуктів, на спеціально оснащених і відведених місцях відповідно до закону (п. 1 ч. 1 ст. 1, 11).

Водночас Законом України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» визначено, що оператор ринку харчових продуктів і агропродовольчий ринок як суб'єкти господарювання у сфері безпеки та якості харчових продуктів мають право отримати такі дозволи: експлуатаційний дозвіл із виробництва та/або зберігання харчових продуктів тваринного походження й експлуатаційний дозвіл для потужностей (об'єктів) із переробки неїстівних продуктів тваринного походження; із виробництва, змішування та приготування кормових добавок, преміксів і кормів.

Експлуатаційний дозвіл документ дозвільного характеру, що видається територіальним органом компетентного органу операторів ринку за результатами інспектування його потужності та посвідчує право оператора ринку здійснювати визначену цим Законом діяльність із виробництва та/або зберігання харчових продуктів тваринного походження [11]. Експлуатаційний дозвіл для потужностей (об'єктів) – це дозвіл, що видається на потужності, розташовані за однією адресою (із деталізацією на рівні виробничої лінії та/або харчових продуктів залежно від виду діяльності оператора ринку) і визначені оператором ринку [12].

Таким чином, система документів дозвільного характеру виходить за межі отримання лише одних дозволів і включає в себе й інші види дозвільних документів у формі висновків, погоджень. При цьому слід відзначити, що переважна більшість документів дозвільного характеру припадає все ж таки на дозволи: 1) дозвіл на виробництво харчових продуктів; 2) дозвіл на введення в обіг харчових продуктів; 3) дозвіл на ввезення заборонених харчових продуктів тваринного походження; 4) дозвіл на ввезення (пересилання) в Україну та вивезення (пересилання) з України харчових продуктів та інших об'єктів санітарних заходів.

Згідно з інформацією Державного реєстру потужностей операторів ринку харчових продуктів, із 4 квітня 2016 р. до Держпродспоживслужби звернулося та зареєстровано 163 тис. операторів. Також наразі видано понад 7,8 тис. експлуатаційних дозволів. Із цієї кількості 6,6 тис. – експлуатаційні дозволи, видані Держветфітослужбою до 2015 р., понад 1,2 тис. – дозволи, видані Держпродспоживслужбою у 2016 і 2017 рр., зокрема в поточному році видано понад 1,1 тис. експлуатаційних дозволів [13].

Станом на 1 жовтня 2017 р. управліннями Держпродспоживслужби в Миколаївській області видано 96 експлуатаційних дозволів [14]; у Сумській області – 11 експлуатаційних дозволів операторам потужностей, що провадять діяльність із виробництва та/або зберігання харчових продуктів тваринного походження. За результатами перевірок було прийнято 6 рішень щодо відмов у видачі експлуатаційних дозволів на підставі невідповідностей виявлених в ході інспектувань потужностей, необхідних для видачі документів дозвільного характеру [15].

**Висновки.** Таким чином, дозвіл у сфері безпеки та якості харчових продуктів – це надане вповноваженою посадовою особою територіальних органів Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, а також уповноваженою посадовою особою територіальних органів Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України право здійснювати господарську діяльність, пов'язану з виробництвом та/або зберіганням харчових продуктів тваринного походження, та/або реалізацією (оптовою реалізацією) сільськогосподарської продукції, зокрема й харчових продуктів, на спеціально оснащених і відведених місцях на підставах, установлених законодавчими актами.

#### Література:

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підруч. Х.: Консум, 2001. 656 с.
2. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: моногр. К.: Атіка, 2005. 358 с.
3. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
4. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: навчальний посібник. Київ: Прецедент, 2007. 599 с.
5. Бахрах Д.Н. Адміністративное право: учебник. М.: БЕК, 1996. 284 с.
6. Советское административное право: учеб. / под ред. А.П. Коренева. М.: Юрид. лит., 1986. 400 с.

7. Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Цит-М», 1999. 280 с.
8. Ярмачі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: моногр. О.: Юрид. літ-ра, 2006. 336 с.
9. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV. Відомості Верховної Ради України, 2005. № 48. Ст. 483.
10. Про затвердження Положення про Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 464/2011. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/464/2011/print>.
11. Про основні принципи та вимоги до безпеки та якості харчових продуктів: Закон України від 23 грудня 1997 р. № 771/97-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1998. № 19. Ст. 98.
12. Про затвердження Порядку видачі експлуатаційного дозволу, форми експлуатаційного дозволу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 930. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/930-2015-%D0%BF>.
13. Офіційна інформація Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів. URL: [http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art\\_id=250215739&cat\\_id=244277212](http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=250215739&cat_id=244277212).
14. Експлуатаційні дозволи на виробництво та/або зберігання харчових продуктів тваринного походження. URL: <http://dpssmk.gov.ua/schodo-ekspluatatsijnyh-dozvoliv-na-vyrobnytstvo-taabo-zberihannya-harchovyh-produktiv-tvarynnoho-pohodzhennya/>.
15. Публічний звіт начальника Головного управління Держпродспоживслужби в Сумській області про діяльність за 2017 рік. URL: [http://udpss.sumy.ua/images/Files\\_For\\_Views/Zvity/ZvitGU\\_2017.pdf](http://udpss.sumy.ua/images/Files_For_Views/Zvity/ZvitGU_2017.pdf).

#### Запотоцкая Е. В. Понятие и содержание разрешения как средства публичного администрирования в сфере безопасности и качества пищевых продуктов

**Аннотация.** В научной статье определено понятие разрешения и разрешительной деятельности в сфере безопасности и качества пищевых продуктов. Выделен перечень документов разрешительного характера, предоставляемых в сфере безопасности и качества пищевых продуктов. Определены элементы разрешительного производства в сфере безопасности и качества пищевых продуктов.

**Ключевые слова:** пищевые продукты, разрешение, документы разрешительного характера, разрешительная система, разрешительное производство.

#### Zapotocka E. The concept and content of permission as a means of public administration in the field of food safety and quality

**Summary.** In this scientific article the concept of permission and permissive activity in the field of safety and quality of food products is defined. A list of licensing documents issued in the field of safety and quality of food products is specified. The elements of permissive proceedings in the field of food safety and quality are determined.

**Key words:** food products, permits, permits, permits, permitting system, permitting proceedings.