

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

НАГЛЯД ЯК ЗАСІБ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕЧНОСТІ ТА ЯКОСТІ ХАРЧОВОЇ ПРОДУКЦІЇ

Анотація. У науковій статті визначено поняття нагляду як засобу публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції, з'ясовано його особливості. Визначено порядок здійснення нагляду як засобу публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції.

Ключові слова: харчові продукти, нагляд, документи дозвільного характеру, державна інспекція, наглядове провадження.

Постановка проблеми. Одним із видів управлінських засобів публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції є нагляд. Якщо питання контролю у сфері безпеки та якості харчової продукції на законодавчому рівні урегульовано Законом України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» та деякою мірою Законом України «Про основні принципи та вимоги до безпеки та якості харчових продуктів», то питання нагляду у сфері безпеки та якості харчової продукції залишилося поза увагою законодавця, а в Законі України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» взагалі ототожнюються такі поняття, як «нагляд» і «контроль», що, на нашу думку, неправильно.

Мета статті – розкрити зміст і особливості здійснення нагляду як засобу публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції.

Виклад основного матеріалу дослідження. У Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» поняття «нагляд» і «контроль» законодавець синонімізує та тлумачить так: «Державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) у 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» [143, ст. 1].

Екстраполяція загальнолітературного значення термінів «контроль» і «нагляд» на державно-правову дійсність припускає висновок, що «контроль» («нагляд») у контексті категорії «держава» – це: 1) вид державної діяльності; 2) суб'єкти державного контролю (нагляду) [154, с. 14].

Зауважимо, що складність відмежування понять «контроль» і «нагляд» полягає також в тому, що на законодавчо-

му рівні часто спостерігається ототожнення даних понять. У ч. 2 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» визначено: якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять контрольно-наглядові функції щодо дотримання державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція [1, ст. 17], тобто контроль і нагляд законодавчо має здійснювати інспекція. Хоча на практиці це далеко не завжди так, наприклад, контроль і нагляд у сфері безпеки та якості харчових продуктів може здійснювати Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, органи місцевого самоврядування в частині виконання делегованих повноважень. Предметом такого контролю та нагляду є діяльність як операторів ринку щодо безпеки та якості харчових продуктів, так і суб'єктів господарювання у сфері громадського харчування.

Вважаємо, що поняття «контроль» і «нагляд» відмінні за змістом, з огляду на їхні ролі в публічному адмініструванні.

В.М. Горшеньов та І.Б. Шахов зазначають, що відмінною рисою контролю є те, що він здійснюється всіма без винятку органами держави та їх посадовими особами, що не виключає також системи спеціальних контрольних органів [2].

Отже, можемо констатувати, що нагляд є окремою діяльністю уповноважених суб'єктів, він може бути окремою формою здійснення контролю, а контроль пов'язаний із втручанням в оперативну діяльність і застосуванням заходів державно-владного впливу (зокрема, адміністративних санкцій), про що недвозначно свідчать норми чинного законодавства. Нагляд може бути формою контролю, тоді як контроль не варто ототожнювати з наглядом, адже він є самостійним видом діяльності суб'єкта.

Варто визнати, що втручання в оперативну діяльність об'єкта перевірки, а також застосування за результатами останньої заходів державного впливу, є дійсним критерієм, що відмежовує контроль від нагляду як специфічного виду контрольної діяльності органів публічної влади. Зазначений критерій є іманентним саме державному контролю, а не нагляду, як це іноді стверджується в деяких наукових доробках.

Якщо перевести вищезазначені міркування щодо співвідношення понять «контроль» і «нагляд» у площину методології процесуального права, то варто підкреслити таке. Поняття контрольної та наглядової провадження є різними за своїми логічним обсягом і змістом. Обсяг першого поняття є значно більшим і охоплює обсяг другого. Нагляд може бути формою здійснення контрольної діяльності.

Контрольне та наглядове провадження є явищами різного рівня абстрагування. Наглядове провадження є особливим

видом контрольних проваджень і водночас підвидом адміністративного процесу. Крім ознак, іманентних контрольному провадженню взагалі, наглядове провадження має особливі ознаки, які дозволяють виділити його в самостійний клас проваджень: спосіб впливу на правовідносини; наявність особливої мети; дискретний характер тощо.

Отже, *нагляд* – це процесуальна діяльність уповноваженого суб'єкта публічної адміністрації, яка здійснюється з метою перевірки дій суб'єктів господарювання на предмет дотримання останніми вимог закону під час реалізації власної господарської діяльності.

Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначено, що заходи державного нагляду (контролю) – це планові та позапланові заходи, які здійснюються у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та в інших формах, визначених законом. Водночас даним актом визначено правові й організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб, права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю). Дія даного Закону поширюється і на операторів ринку.

Зауважимо, що до 31 грудня 2018 р. на законодавчому рівні встановлено мораторій на проведення органами державного нагляду (контролю) планових заходів із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Так, у ст. 3 Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [3] регламентовано, що до 31 грудня 2018 р. позапланові заходи державного нагляду (контролю) здійснюються органами державного нагляду (контролю):

1) на підставі, передбаченій ч. 2 цієї статті (за погодженням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності (далі – Державна регуляторна служба);

2) за письмовою заявою суб'єкта господарювання до відповідного органу державного нагляду (контролю) про здійснення заходу державного нагляду (контролю) за його бажанням;

3) за рішенням суду;

4) у разі настання аварії, смерті потерпілого внаслідок нещасного випадку, що було пов'язано з діяльністю суб'єкта господарювання;

5) у разі настання події, що має значний негативний вплив відповідно до критеріїв, затверджених Кабінетом Міністрів України, на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища та безпеку держави;

6) для перевірки виконання суб'єктом господарювання приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення попереднього заходу органом державного нагляду (контролю).

Зокрема, Законом визначено, що позаплановий захід державного нагляду (контролю) на підставі обґрунтованого звернення фізичної особи про порушення суб'єктом господарювання її законних прав проводиться органом державного нагляду (контролю) за погодженням Державної регуляторної служби.

Для погодження орган державного нагляду (контролю) подає Державній регуляторній службі копію відповідного звернення фізичної особи й обґрунтування необхідності проведення перевірки. Державна регуляторна служба розглядає подані документи та надає погодження або вмотивовану відмову в наданні погодження протягом п'яти робочих днів із дня надходження відповідних документів.

У ст. 6 згаданого Закону передбачено обмеження щодо заборони на здійснення нагляду (контролю), зокрема, дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час проведення заходів нагляду (контролю) органами, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Постанова Кабінету Міністрів України № 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»» ухвалена 18 грудня 2017 р. Її положення визначають, що до органів державного нагляду (контролю), на які не поширюється дія Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», належать: Національний банк; Національна Рада з питань телебачення і радіомовлення; НКРЕКП та її територіальні органи; НКЦПФР та її територіальні органи; Антимонопольний комітет та його територіальні відділення; Державіаслужба; Держархбудінспекція та її територіальні органи; Держатомрегулювання та її територіальні органи; Держаудитслужба та її територіальні органи; Держекоінспекція та її територіальні органи (у частині здійснення в межах повноважень, передбачених законом, державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства щодо екологічної та радіаційної безпеки); Держекспортконтроль; Держлікслужба та її територіальні органи; адміністрація Держспецзв'язку та її територіальні органи; Мінприроди; Держгеонадра; Держгеокадастр і його територіальні органи; Державна служба України з питань праці та її територіальні органи; Держпродспоживслужба та її територіальні органи (у частині заходів із здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю, державного нагляду (контролю) за дотриманням санітарного законодавства, безпеки й окремими показниками якості харчових продуктів, дотриманням законодавства про захист прав споживачів, державного нагляду у сферах карантину та захисту рослин); ДСНС та її територіальні органи (у частині здійснення державного нагляду (контролю) стосовно закладів оздоровлення та відпочинку дітей, інтернатних закладів, закладів дошкільної освіти, загальної середньої освіти, професійної (професійно-технічної) освіти, спеціалізованої освіти, а також суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику (зокрема, об'єктів паливно-енергетичного, військово-промислового комплексів, об'єктів підвищеної небезпеки, хімічно-небезпечних об'єктів та об'єктів висотного будівництва)); Державна фіскальна служба України та її територіальні органи; структурні підрозділи з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій; виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад; виконавчі органи міських рад міст обласного значення та сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад (у частині заходів щодо державного контролю за додержанням законодавства про працю); органи державного ринкового нагляду в межах сфер своєї відповідальності [4].

Отже, наявність серед органів, які мають право здійснювати нагляд (контроль) у сфері безпечності й якості харчових продуктів, є вагомим аргументом, який: а) визначає пріоритетність якості та безпечності харчових продуктів як чинника здорової нації; б) дає можливість здійснювати нагляд не лише за власним бажанням власника харчових продуктів, але й за ініціативою уповноваженого суб'єкта публічної адміністрації; в) дозволяє здійснювати планово чи позапланово, періодично чи постійно перевірки чи спостереження за дотриманням законності в досліджуваній сфері суб'єктами господарювання; г) дозволяє забезпечувати відповідність харчових продуктів вимогам якості та безпечності.

Зазначимо, що згадані вище суб'єкти, які уповноважені здійснювати держаний нагляд у сфері безпечності й якості харчових продуктів, під час виконання власної наглядової функції повинні враховувати низку критеріїв, згідно з якими оцінюється ступінь ризику від провадження операторами ринку господарської діяльності, яка пов'язана з виробництвом, реалізацією та/або обігом харчових продуктів та/або інших об'єктів санітарних заходів (крім матеріалів, що контактують із харчовими продуктами), а також, незважаючи на важливість здійснення такого нагляду, перевірки проводяться у визначений період, тобто законодавець регламентує періодичність здійснення нагляду.

Постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 402 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, яка підлягає державному ветеринарно-санітарному контролю та нагляду, і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною ветеринарною та фітосанітарною службою» визначено критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, яка підлягає державному ветеринарно-санітарному контролю та нагляду, як-от: 1) можливість виникнення біологічних, хімічних, фізичних ризиків, пов'язаних із вирощуванням (виробництвом) продукції, а також розведенням, утриманням, обігом, торгівлею, зберіганням, утилізацією об'єктів санітарних заходів; 2) наявність фактів порушення суб'єктами господарювання законодавства, якщо це створює загрозу поширення інфекційних хвороб, масових неінфекційних захворювань (отруєнь) та радіаційних уражень тварин [5].

Відповідність оператора ринку тим чи іншим критеріям дає можливість віднести кожного оператора ринку харчових продуктів до одного із трьох ступенів ризику – високого, середнього та незначного.

Отже, *нагляд за безпечністю й якістю харчових продуктів* – це діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється на підставі законодавчо визначених норм, предметом якої є перевірка дотримання вимог законодавства операторами ринку та їхніх потужностей, на яких здійснюється первинне виробництво, виробництво, реалізація та/або обіг харчових продуктів та/або інших об'єктів санітарних заходів, з метою дотримання вимог безпечності й якості щодо харчових продуктів.

Особливостями нагляду за безпечністю й якістю харчових продуктів, на нашу думку, є такі:

- 1) суб'єктом здійснення є ті самі суб'єкти, що уповноважені здійснювати контроль;
- 2) нагляд може бути як плановим, позаплановим, так і поточним;
- 3) нагляд може визначатися як необхідна умова під час надання відповідного документа, наприклад, перед отриманням експлуатаційного дозволу;

4) предметом нагляду може бути господарська діяльність оператора ринку та суб'єкта агропродовольчого ринку, а також окремо взята потужність;

5) нагляд є пасивною формою здійснення контролю, що передбачає направлення відповідного акта суб'єкту контролю, який надалі повинен відреагувати відповідними діями;

6) метою нагляду є здійснення незалежним суб'єктом оцінки якості та безпечності харчових продуктів, які виробляє оператор ринку, а також відповідності потужності технічним характеристикам;

7) нагляд здійснюється за різними векторами: метрологічним, ринковим, ветеринарно-санітарним, за дотриманням гігієнічних вимог під час виготовлення харчових продуктів.

Література:

1. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166–VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст. 385.
2. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юрид. лит., 1987. С. 120–23.
3. Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 3 листопада 2016 р. № 1728–VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 4. Ст. 37.
4. 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»: постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2017 р. № 1104. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-pereliku-organiv-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-na-yaki-ne-poshyryuetsya-diya-zakonu-ukrayini-pro-timchasovi-osoblivosti-zdijsnennya-zahodiv-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-u-sferi-gospodarskoyi-diyalnosti>.
5. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, яка підлягає державному ветеринарно-санітарному контролю та нагляду, і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною ветеринарною та фітосанітарною службою: постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 402. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/402-2015-p>.

Запотоцкая Е. В. Надзор как средство публичного администрирования в сфере безопасности и качества пищевой продукции

Аннотация. В научной статье определено понятие надзора как средства публичного администрирования в сфере безопасности и качества пищевой продукции, выделены его особенности. Определен порядок осуществления надзора как средства публичного администрирования в сфере безопасности и качества пищевой продукции.

Ключевые слова: пищевые продукты, надзор, документы разрешительного характера, государственная инспекция, надзорное производство.

Zapotska O. Supervision as a means of public administration in the field of food safety and quality

Summary. In this scientific article the concept of supervision as a means of public administration in the field of safety and quality of food products is defined. The features of supervision as a means of public administration in the field of safety and quality of food products are singled out. The procedure for supervision as a means of public administration in the field of safety and quality of food products is determined.

Key words: food products, supervision, documents of permissive character, state inspection, supervisory proceedings.