

Правові проблеми

державного контролю якості сільськогосподарської продукції



С. І. Бугера

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Національної академії аграрних наук України

У статті досліджено правові проблеми державного контролю якості сільськогосподарської продукції. Вивчено стан законодавства з цього питання та розроблені практичні рекомендації щодо вдосконалення правового забезпечення ефективного державного контролю якості сільськогосподарської продукції. Зокрема запропоновано внесення доповнень до Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель».

Ключові слова: сільськогосподарська продукція, якість, державний контроль, правове регулювання.

В статье исследованы правовые проблемы государственного контроля качества сельскохозяйственной продукции. Изучено состояние законодательства по данному вопросу и разработаны практические рекомендации по усовершенствованию правового обеспечения эффективного государственного контроля качества сельскохозяйственной продукции. В частности предложено внесение дополнений к Закону Украины «О государственном контроле за использованием и охраной земель».

Ключевые слова: сельскохозяйственная продукция, качество, государственный контроль, правовое регулирование.

In clause the legal problems of state quality surveillance of agricultural production are investigated. The condition of the legislation on the given question is investigated and the practical recommendations for improvement of legal maintenance of effective state quality surveillance of agricultural production are developed. Entering additions to the Law of Ukraine «About the state control of use and protection of grounds» in particular is offered.

Keywords: agricultural production, quality, state control, legal regulation.

Забезпечення належного рівня якості сільськогосподарської продукції передбачає наявність відповідного державного контролю на всіх етапах виробництва та обігу цього виду продукції. Актуальним є вдосконалення правового регулювання цієї функції державного управління в сучасних умовах господарювання. Важливість зазначеного питання пов'язана також з необхідністю забезпечення продовольчої безпеки держави та дотриманням прав споживачів щодо якості сільськогосподарської продукції.

О. Ф. Андрійко зазначає, що суспільство реалізує контрольну діяльність передусім через державу, котра, як офіційний представник суспільства, бере на себе функцію регулювання процесів, які відбуваються в суспільстві, і здійснює контроль за їх доцільністю відповідно до поставлених завдань у межах діючих норм і правил. Держава, регулюючи «загальні справи», контролює виконання їх різними органами і організаціями, захищає інтереси особи і суспільства, здійснює заходи з охорони їхніх інтересів [1, с. 9].

Метою нашої статі є вдосконалення правового забезпечення державного контролю якості сільськогосподарської продукції. При цьому передбачається

дослідження стану законодавства з даного питання та розробка відповідних практичних рекомендації щодо вдосконалення державного контролю в умовах ринку.

Необхідно зазначити, що контроль є важливою складовою змісту державного управління. Контроль – явище багатогранне і багатопланове, і залежно від того, на якому рівні та стосовно чого він розглядається, він може бути охарактеризований як форма чи вид діяльності, як принцип, як функція. Виходячи з розуміння суті контролю у сфері управління як перевірки виконання та нагляду за відповідністю діяльності керованого об'єкта тим приписам, які він отримав від керуючого суб'єкта, та виконанням прийнятих рішень, контроль є конкретним самостійним видом роботи. Функція контролю в державному управлінні полягає в аналізі та зіставленні фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причинах цих відхилень, а також оцінкою діяльності і доцільності саме цього шляху. Така специфічність призначення контролю, як зазначають різні дослідники цієї проблеми, і дає змогу виокремити його серед інших функцій управління, створити спеціальні органи, які не виконують або майже не виконують інших, окрім контролю, державних функцій, визначити компетенцію цих органів [2, с. 434].

Загалом за своїм характером і змістом державний контроль спрямований забезпечити повну обізнаність органів державного управління із станом виробничо-господарського функціонування кожної із галузей сільського господарства, кожного окремого суб'єкта. Він включає в себе перевірку виконання цими підприємствами своїх виробничо-господарських бізнес-планів, додержання правового режиму майна і коштів, як суб'єктів

права власності або ж суб'єктів права повного господарського належного обліку і звітності за результатами господарювання [3, с. 203-204].

Згідно зі статтею 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. № 877-V, державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів 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, прийнятного рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. При цьому згідно зі статтею 3 державний нагляд (контроль) здійснюється за принципом пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності. Згідно зі статтею 8, орган державного нагляду (контролю) в межах повноважень, передбачених законом, під час здійснення державного нагляду (контролю) має право: вимагати від суб'єкта господарювання усунення виявлених порушень вимог законодавства; відбирати зразки продукції, призначати експертизу, одержувати пояснення, довідки, документи, матеріали, відомості з питань, що виникають під час державного нагляду (контролю), відповідно до закону; надавати (надсилати) суб'єктам господарювання обов'язкові для виконання приписи про усунення порушень і недоліків; накладати штрафні санкції та вживати заходи, передбачені законом.

Оскільки формування певного рівня якості сільськогосподарської продукції залежить від суми факторів, доцільним є розгляд державного контролю якості сільськогосподарської продукції відповідно до базових технологічних стадій тобто від стану ґрунту до галузевих особливостей її виробництва.

Так, згідно зі статтею 19 Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. № 962-IV, державний контроль за використанням та охороною земель здійснює центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель – центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів. Порядок здійснення державного контролю за використанням та охороною земель встановлюється законом. Центральний орган виконавчої влади з питань аграрної політики проводить моніторинг родючості ґрунтів та агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення. При цьому згідно зі статтею 2 самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюють сільські, селищні, міські, районні та обласні ради. Згідно зі статтею 21 громадський контроль за використанням та охороною земель здійснюють громадські інспектори, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування і діють на підставі положення, затвердженого центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів.

Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 р. № 963-IV визначаються основні завдання державного контролю за використанням та охороною земель, якими зокрема є: забезпечення додержання власниками землі та землекористувачами стандар-

тів і нормативів у сфері охорони та використання земель, запобігання забрудненню земель та зниженню родючості ґрунтів, погіршенню стану рослинного і тваринного світу, водних та інших природних ресурсів. Основними принципами здійснення державного контролю за використанням та охороною земель зокрема є: забезпечення раціонального використання та охорони земель як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави; пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні земельних ресурсів над економічними інтересами. Державний контроль за використанням та охороною земель здійснює спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Державний контроль за додержанням законодавства про охорону земель здійснює спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів. Моніторинг родючості ґрунтів проводить спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань аграрної політики.

Що стосується окремих видів продукції галузі рослинництва, то згідно зі статтею 22 Закону України «Про зерно та ринок зерна в Україні від 4 липня 2002 р. № 37-IV основними напрямками здійснення державного контролю за якістю зерна є: захист прав суб'єктів ринку зерна та споживачів щодо їх забезпечення зерном та продуктами його переробки, якість яких відповідає вимогам державних стандартів, технічних умов, фітосанітарних і ветеринарно-санітарних та інших нормативних документів; встановлення показників якості зерна та продуктів його переробки, методик оцінки їх якості; акредитація лабораторій, що здійснюють визначення якості зерна та продуктів його переробки; сертифікація зерна та продуктів його

переробки; інші напрями, передбачені нормативно-правовими актами.

Контроль якості продукції тваринництва на галузевому рівні регламентується зокрема ст. 7 Закону України «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них» від 6 лютого 2003 р./ № 486-IV, в якій вказується, що з метою забезпечення якості і безпеки продуктів лову та харчової продукції з них для здоров'я населення суб'єкт господарювання проводить контроль цієї продукції на всіх стадіях її переробки. Контроль якості продуктів лову, харчової продукції з них та супутніх матеріалів здійснює виробнича лабораторія, яка підлягає акредитації. Порядок акредитації виробничих лабораторій переробних виробництв встановлюється центральним органом виконавчої влади у сфері стандартизації, метрології та сертифікації. Виробнича лабораторія проводить: вхідний контроль якості сировини, напівфабрикатів, супутніх матеріалів, призначених для виробництва; контроль критичних точок виробництва продукції; вибіркові перевірки якості дотримання технологічної дисципліни; контроль якості готової продукції за показниками, передбаченими нормативними документами. У разі виявлення порушень вимог до технологічних процесів виробнича лабораторія має право припинити виробництво, про що доводиться до відома вищої організації та місцевих органів виконавчої влади, а у разі необхідності – органів прокуратури. Результати досліджень, проведених виробничою лабораторією, реєструються у спеціальному журналі. Порядок ведення реєстраційних журналів встановлюється центральним органом виконавчої влади у сфері рибного господарства.

Згідно зі статтею 6 Закону України «Про захист рослин» від 14 жовтня 1998 р. № 180-XIV, основними завдан-

нями державного контролю у сфері захисту рослин зокрема є здійснення державного контролю за дотриманням регламентів застосування пестицидів і агрохімікатів (тільки регуляторів росту рослин), відповідністю вимогам сертифікатів якості засобів захисту рослин, які ввозяться на територію України, вмістом у сільськогосподарській продукції та сировині рослинного походження залишкової кількості пестицидів, агрохімікатів та важких металів. Відповідно до статті 12 цього закону, посадові особи спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері захисту рослин мають право здійснювати розширений контроль з метою перевірки вмісту у сільськогосподарській продукції та сировині рослинного походження залишкової кількості пестицидів, агрохімікатів та важких металів. У разі виявлення у сільськогосподарській продукції та сировині рослинного походження вмісту залишкової кількості пестицидів, агрохімікатів та важких металів у кількості, що перевищує встановлені норми, забороняти їх переробку та торгівлю ними. А також видавати сертифікати відповідності сільськогосподарської продукції та сировини рослинного походження щодо вмісту в них залишкової кількості пестицидів, агрохімікатів та важких металів.

Важливим чинником забезпечення якості сільськогосподарської продукції є державне регулювання використання засобів захисту рослин. Зокрема згідно зі статтею 17 Закону України «Про пестициди і агрохімікати» від 2 березня 1995 р. № 86/95-ВР, посадові особи органів державної виконавчої влади, які здійснюють державний нагляд та державний контроль у сфері діяльності з пестицидами і агрохімікатами, в межах компетенції, передбаченої законодавством, мають право накладати ад-

міністративні стягнення на осіб, винних у порушенні законодавства про пестициди і агрохімікати, в порядку, передбаченому законодавством.

У разі забруднення харчових продуктів залишками пестицидів і агрохімікатів у кількості, що перевищує встановлені вимоги, право забороняти їх переробку і реалізацію надається спеціально уповноваженим органам виконавчої влади з охорони здоров'я та у сфері аграрної політики відповідно до їх компетенції.

Важливим чинником забезпечення належного рівня якості сільськогосподарської продукції є також ефективний ветеринарний контроль, який регламентується правовими нормами Закону України «Про ветеринарну медицину» від 25 червня 1992 р. № 2498-XII. Зокрема згідно зі статтею 11 вказаного закону державні інспектори ветеринарної медицини та уповноважені лікарі ветеринарної медицини, які здійснюють державний ветеринарно-санітарний контроль, мають право зокрема: перевіряти безпечність неїстівних продуктів тваринного походження, у тому числі шляхом розширеного ветеринарно-санітарного контролю, щодо їх відповідності вимогам законодавства та технічним регламентам; проводити оцінку зразків неїстівних продуктів тваринного походження та інших об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю і нагляду з метою перевірки додержання ветеринарно-санітарних заходів і мінімальних показників якості, встановлених відповідними технічними регламентами.

Державні установи ветеринарної медицини виконують загальнодержавну програму здійснення моніторингу залишкових кількостей ветеринарних препаратів та забруднюючих речовин у тваринах, продуктах тваринного походження і кормах для перевірки на-

лежного використання препаратів власниками (утримувачами) тварин і запобігання шкоді здоров'ю людей та тварин. Державний контроль також включає дослідження безпечної залишкової кількості і побічних ефектів від застосування ветеринарних препаратів. Цю роботу виконують національні референс-лабораторії з контролю залишкових кількостей ветеринарних препаратів та кормових добавок Державного науково-дослідного контрольного інституту ветеринарних препаратів та кормових добавок і Державного науково-контрольного інституту біотехнології та штамів мікроорганізмів.

Правове регулювання ветеринарно-санітарного контролю та нагляду за якістю сільськогосподарської продукції здійснюється також відповідно до Положення про регіональну службу державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті Державного департаменту ветеринарної медицини (Постанова Кабінету Міністрів України від 2 березня 1998 р. № 264) та Положення про державний ветеринарний нагляд та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання щодо забою тварин, переробки, зберігання, транспортування й реалізації продукції тваринного походження (Наказ Головного державного інспектора ветеринарної медицини України від 1 вересня 2000 р. № 45).

Необхідно зазначити, що у сфері аграрного виробництва найбільш поширеною формою державного контролю є інспекція, що є структурним підрозділом Міністерства аграрної політики та продовольства. Зокрема спеціально уповноваженим державним органом у сфері державного контролю якості сільськогосподарської продукції відповідно до Указу Президента України від 13 квітня 2011 р. № 459/2011 є Дер-

жавна інспекція сільського господарства України (Держсільгоспінспекція України) – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі. Основними завданнями Держсільгоспінспекції України є: реалізація державної політики у сферах здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі; внесення на розгляд Міністра пропозицій щодо формування державної політики у зазначених сферах. Зокрема Держсільгоспінспекція України відповідно до покладених на неї завдань організовує та здійснює державний нагляд (контроль): а) у частині якості та безпечності сільськогосподарської продукції; б) у частині дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів у відкритих системах на підприємствах, в установах і організаціях агропромислового комплексу незалежно від їх підпорядкування і форми власності; в) у частині родючості ґрунтів.

На думку О. Ю. Піддубного, конкретними кроками на шляху вдосконалення правового становища державних сільськогосподарських інспекцій є: уніфікація правового становища цих органів; розширення прав та встановлення додаткових гарантій діяльності державних інспекторів; встановлення дієвої системи санкцій за правопорушення у сільському господарстві з метою підвищення ефективності роботи сільськогосподарських ін-

спекцій; встановлення системи контролю за діяльністю сільськогосподарських інспекцій як з боку вищестоящих державних органів, так і з боку громадськості; законодавча регламентація прав і обов'язків державного інспектора, оскарження його дій підконтрольними суб'єктами. На думку згаданого автора, доцільно прийняти Закон України «Про контрольно-інспекційну діяльність в агропромисловому комплексі України», яким встановлюватиметься кількість цих органів, завдання, права та обов'язки, регламентуватиметься кількість перевірок, встановлюватиметься перелік обов'язкових платних послуг, що надаються цими органами, правові гарантії виконання приписів цих органів тощо [4, с. 113- 144].

Необхідно зазначити, що виробництво сільськогосподарської продукції та відповідно забезпечення нормативно встановленого рівня її якості має певні особливості, пов'язані насамперед із використанням земель сільськогосподарського призначення та з екологічним станом навколишнього середовища. При цьому правове забезпечення державного контролю за цими напрямками потребує вдосконалення. Так, С. І. Хом'яченко наголошує на необхідності прийняття Закону України «Про державний і самоврядний контроль за використанням та охороною земель», у якому також мають бути врегульовані: порядок здійснення самоврядного і громадського контролю за використанням та охороною земель; повноваження рад щодо здійснення такого контролю, правовий статус їхніх органів, які здійснюватимуть контроль в даній сфері, та права, обов'язки і відповідальність їх посадових осіб; порядок призначення громадських інспекторів та їх повноваження щодо здійснення контролю за використанням та охо-

роною земель тощо [5, с. 14]. Л. М. Здоровко зауважує, що проблема регіонального екологічного контролю виходить за рамки суто національного значення, має глобальний характер і потребує вирішення на міждержавному рівні. Державне регулювання зазначених питань повинно максимально повно імплементувати стандарти та вимоги міжнародного права щодо проведення регіонального екологічного контролю, використовувати накопичений досвід міжнародного співробітництва у згаданій сфері [6, с. 13].

Разом з тим, на державному рівні питання контролю за якістю харчових продуктів сільськогосподарської продукції розглядалися неодноразово. Так, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 9 листопада 1996 р. № 1371 «Про вдосконалення контролю якості і безпеки харчових продуктів» Державному комітетові стандартизації, метрології та сертифікації вказувалось на необхідність посилення контролю за якістю і безпекою харчових продуктів, що виробляються в Україні, та імпортованих харчових продуктів щодо їх відповідності вимогам та стандартам, які діють в Україні; а також наголошувалось на забезпеченні поетапного розширення переліку харчової продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації.

Також розроблено проект спільного Наказу Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства аграрної політики України, Державного комітету ветеринарної медицини, Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики «Про здійснення державного нагляду на всіх етапах виробництва харчових продуктів та їх обігу». Метою прийняття такого проекту є впровадження заходів щодо реформування державної системи контролю з питань безпечності харчових продук-

тів та уникнення дублювання функцій центральних органів виконавчої влади, що підвищить безпечність і якість харчових продуктів, збереже здоров'я населення та сприятиме конкурентоспроможності вітчизняних харчових продуктів.

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що державний контроль за якістю сільськогосподарської продукції в ринкових умовах господарювання потребує відповідного правового вдосконалення за такими напрямками:

- забезпечення ефективного державного контролю як складової системи державного управління на всіх стадіях виробництва, зберігання, транспортування, первинної переробки та реалізації сільськогосподарської продукції;

- вдосконалення діяльності спеціально уповноваженого державного органу у сфері державного контролю – Держсільгоспінспекції, в частині розширення повноважень державних інспекторів щодо можливості розгляду справи та накладання адміністративних стягнень на осіб, винних у порушенні законодавства про якість сільськогосподарської продукції;

- забезпечення ефективного громадського контролю, зокрема, створення

Громадської інспекції з контролю якості сільськогосподарської продукції та законодавчого закріплення відповідного Положення;

- вдосконалення методично-лабораторної бази оцінки показників якості сільськогосподарської продукції, що відповідає міжнародним вимогам;

- створення правових умов щодо заохочення виробників сільськогосподарської продукції до забезпечення встановленого рівня її якості, і зокрема щодо здійснення державних закупівель сільськогосподарської продукції органічного виробництва.

Доцільно внести доповнення до абз. 4 ст. 8 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» і викласти в такій редакції: «До повноважень спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань аграрної політики при проведенні моніторингу родючості ґрунтів належать: спостереження за зміною показників якісного стану ґрунтів у результаті проведення господарської діяльності на землях сільськогосподарського призначення та їх впливу на якість сільськогосподарської продукції».

Список використаної літератури

1. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К.: Наукова думка, 2004. – 300 с.
2. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
3. Аграрне право України: підруч. – Вид. 2-е., перероб. та допов. / [В. З. Янчук, В. І. Андрейцев, С. Ф. Василюк та ін.]; / За ред. В. З. Ярчука. – К., Юрінком Інтер, 2000. – 720 с.
4. Піддубний О. Ю. Державні сільськогосподарські інспекції в Україні: стан та можливості удосконалення правового регулювання: монографія / О. Ю. Піддубний; під заг. ред. В. І. Курила. – К.: ІРІДІУМ, 2009. – 128 с.
5. Хом'яченко С. І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / С. І. Хом'яченко. – К., 2004. – 19 с.
6. Здоровко Л. М. Правові питання регіонального екологічного контролю в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / Л. М. Здоровко. – Харків, 2003. – 17 с.