

УДК 342.51

ГОДЯК А.І.

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ  
З ПИТАНЬ БЕЗПЕЧНОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ ТА ЗАХИСТУ СПОЖИВАЧІВ**

У статті аналізується адміністративно-правовий статус Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, досліджуються її завдання та функції. Автор акцентує увагу на правах, якими наділена Державна служба у сфері забезпечення безпеки харчових продуктів та захисту прав споживачів, а також на її обов'язках.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий статус, безпека харчових продуктів, захист прав споживачів, угода про асоціацію, Європейський Союз.

В статье анализируется административно-правовой статус Государственной службы Украины по вопросам безопасности пищевых продуктов и защиты потребителей, исследуются ее задачи и функции. Автор акцентирует внимание на правах, которыми наделена Государственная служба в сфере обеспечения безопасности пищевых продуктов и защиты прав потребителей, а также на ее обязанностях.

**Ключевые слова:** административно-правовой статус, безопасность пищевых продуктов, защита прав потребителей, соглашение об ассоциации, Европейский Союз.

The administrative and legal status of State Service of Ukraine on Food Safety and Consumer Protection is analyzed; its tasks and functions are investigated. The author pays attention to the rights and obligations vested in the State service in the field of food safety and consumer protection.

**Key words:** administrative and legal status, food safety, consumer protection, Association Agreement, European Union.

**Вступ.** Підписання 27 червня 2014 року Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (надалі – Угода про асоціацію), та ратифікація її Верховною Радою України започаткували новий етап розвитку нашої держави. Напрямок такого розвитку визначений у завданнях асоціації, таких як запровадження умов для посилення економічних та торговельних відносин, які вестимуть до поступової інтеграції України до внутрішнього ринку Європейського Союзу, у тому числі завдяки створенню поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі; підтримка зусиль України стосовно завершення переходу до ринкової економіки, зокрема, шляхом поступової адаптації її законодавства до *acquis* (правової системи) Європейського Союзу [1]. Угодою про асоціацію передбачена адаптація законодавства України практично у кожній сфері. Стосується це також і сфери забезпечення безпеки харчових продуктів та захисту прав споживачів, регулювання якої є одним із завдань Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження адміністративно-правового статусу Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів.

**Результати дослідження.** Різні напрями діяльності Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів неодноразово були предметом наукових досліджень таких учених, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, З.С. Гладун, О.Ю. Горбунова, Ю.Т. Добромислов, Т.О. Кагал, В.К. Колпаков, В.В. Корнієць, О.В. Кузьменко, В.В. Курзова, В.В. Мартинівський, І.С. Орехова, Ю.В. Ярмоленко та інші. Разом із тим адміністративно-правовий статус Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту прав споживачів є маловивченим та потребує додаткового дослідження.

© ГОДЯК А.І. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін (Львівський державний університет внутрішніх справ)

Важливого значення для характеристики будь-якого суб'єкта адміністративного права набуває поняття адміністративно-правового статусу. Це поняття охоплює комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права [2, с. 54]. Тобто необхідною ознакою набуття особою адміністративно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються цією особою як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними [3, с. 194].

Здійснюючи дослідження адміністративно-правового статусу Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (надалі – Держпродспоживслужба), насамперед слід наголосити, що передумовою виникнення, становлення та розвитку цього органу став просвітопиский вектор розвитку України. Зокрема, відповідно до глави 4 «Санітарні та фітосанітарні заходи» Угоди про асоціацію метою таких заходів є сприяння здійсненню торгівлі товарами, що охоплюються санітарними та фітосанітарними заходами, між сторонами, забезпечуючи при цьому охорону життя і здоров'я людей, тварин та рослин шляхом забезпечення повної прозорості стосовно санітарних та фітосанітарних заходів, що застосовуються у торгівлі; наближення законів України до законів Європейського Союзу; визнання стану здоров'я тварин і рослин сторін та застосування принципу регіоналізації; встановлення механізму визнання еквівалентності стосовно санітарних та фітосанітарних заходів, що застосовуються сторонами; подальшого впровадження принципів Угоди про застосування санітарних та фітосанітарних заходів від 15 квітня 1994 року; встановлення механізмів та процедур щодо сприяння торгівлі; покращення взаємозв'язку та співробітництва між сторонами з питань санітарних та фітосанітарних заходів.

Відповідно до глави 20 «Захист прав споживачів» Угоди про асоціацію, сторони співробітничать з метою забезпечення високого рівня захисту прав споживачів та досягнення сумісності між їхніми системами захисту прав споживачів. З метою досягнення зазначеної мети таке співробітництво передбачає сприяння обміну інформацією щодо систем захисту прав споживачів; застосування експертизи щодо правового та технічного потенціалу у цій сфері для впровадження відповідних систем законодавства та ринкового нагляду; удосконалення інформації, що надається споживачам; навчання представників органів влади та інших представників інтересів споживачів; заохочення розвитку незалежних асоціацій споживачів та контактів між представниками споживачів.

Слід також звернути увагу на те, що питанню безпеки харчових продуктів та захисту споживачів у політиці Європейського Союзу приділяється надзвичайно багато уваги. Ще у Договорі про заснування Європейської спільноти, укладеному 25 березня 1957 р., було визначено, що діяльність Спільноти охоплює, зокрема, спільну політику у сфері сільського господарства та рибальства, сприяння досягненню високого рівня здоров'я та сприяння посиленню розвитку прав споживачів [4].

З огляду на зобов'язання, які взяла на себе Україна, підписавши Угоду про асоціацію, та з метою поступового наближення українського законодавства до *acquis* Європейського Союзу Постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442 створено Держпродспоживслужбу, реорганізувавши шляхом перетворення Державну ветеринарну та фітосанітарну службу і приєднавши до служби, що утворюється, Державну інспекцію з питань захисту прав споживачів і Державну санітарно-епідеміологічну службу [5]. Відповідно до пункту 1 цієї Постанови на новостворену службу були покладені функції з реалізації державної політики, які виконували органи, що припинили діяльність (крім функцій з реалізації державної політики у сфері плеємінної справи у тваринництві, у сфері охорони прав на сорти рослин, 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; здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів.

Постановою Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 667 затверджено Положення про Держпродспоживслужбу – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства та який реалізує державну політику у галузі ветеринарної медицини, сферах безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, карантину та захисту рослин, ідентифікації та реєстрації тварин, санітарного законодавства, попередження та зменшення вживання тютюнових виробів та їх шкідливого впливу на здоров'я населення, метрологічного нагляду, ринкового нагляду в межах сфери своєї відповідальності, насінництва та розсадництва (в частині сертифікації насіння і садивного матеріалу), державного нагляду (контролю) у сферах охорони

прав на сорти рослин, насінництва та розсадництва, державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів і рекламу в цій сфері [6].

16 грудня 2015 р. утворені територіальні органи Держпродспоживслужби як юридичні особи публічного права. Одночасно відбулася реорганізація територіальних органів Державної ветеринарної та фітосанітарної служби, Державної інспекції з питань захисту прав споживачів та Державної санітарно-епідеміологічної служби шляхом їх приєднання до відповідних новостворених територіальних органів Держпродспоживслужби [7]. Після утворення територіальних органів сформувалася система органів Держпродспоживслужби, яка відповідає адміністративно-територіальному поділу України. Центральним органом виконавчої влади є Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, на місцях, на рівні обласних центрів та міста Києва – Головні управління Держпродспоживслужби, на рівні міст та районів – Управління Держпродспоживслужби.

Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 15 лютого 2016 р. № 45 [8] затверджені положення про територіальні органи Держпродспоживслужби, а саме – Положення про Головне управління Держпродспоживслужби в області, в місті Києві, а також Положення про Управління Держпродспоживслужби в місті, в районі. Вказані положення є типовими – на основі цих положень кожен територіальний орган зобов'язаний розробити своє положення, забезпечення розробки та затвердження якого покладається на Держпродспоживслужбу (пункт 3 Наказу).

У положеннях про територіальні органи Держпродспоживслужби визначені завдання та функції вказаних органів. Слід відмітити, що законодавець у положеннях про територіальні органи не деталізував завдання, які покладені на ці органи, а лише зазначив, що завданням Головного управління чи Управління Держпродспоживслужби є реалізація повноважень Держпродспоживслужби на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (пункт 3 Положення про Головне управління Держпродспоживслужби в області, в місті Києві, а також Положення про Управління Держпродспоживслужби в місті, в районі).

Відтак основні завдання, виконання яких покладене на Держпродспоживслужбу, визначені в пункті 3 Положення про Держпродспоживслужбу, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 667. Такими завданнями є:

- реалізація державної політики у галузі ветеринарної медицини, сферах безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, карантину та захисту рослин, ідентифікації та реєстрації тварин, санітарного законодавства, попередження та зменшення вживання тютюнових виробів та їх шкідливого впливу на здоров'я населення, метрологічного нагляду, ринкового нагляду в межах сфери своєї відповідальності, насінництва та розсадництва (в частині сертифікації насіння і садивного матеріалу), державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів і реклами в цій сфері;

- здійснення відповідно до закону державного ветеринарно-санітарного контролю, державного нагляду (контролю) за дотриманням санітарного законодавства, здоров'ям та добробутом тварин, безпечністю та окремими показниками якості харчових продуктів, неїстівних продуктів тваринного походження, репродуктивним матеріалом, племінною справою у тваринництві, біологічними продуктами, патологічним матеріалом, ветеринарними препаратами, субстанціями, кормовими добавками, преміксами, кормами та іншими об'єктами санітарних заходів, застосуванням санітарних та ветеринарно-санітарних заходів, профілактичних і протиепідемічних заходів щодо охорони в межах компетенції території України від проникнення хвороб людей, тварин та рослин з території інших держав або карантинних зон; дотриманням вимог законодавства у сфері насінництва та розсадництва; дотриманням законодавства про захист прав споживачів, законодавства про рекламу в частині захисту прав споживачів реклами, законодавства щодо зберігання, транспортування, торгівлі та застосування засобів захисту рослин, показників вмісту шкідливих для здоров'я людини речовин та інгредієнтів у тютюнових виробах, які реалізуються на території України; дотриманням вимог щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін, здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони прав на сорти рослин, у сфері туризму та курортів;

- здійснення контролю за виконанням фітосанітарних заходів;

- здійснення ринкового нагляду в межах сфери своєї відповідальності;

- здійснення метрологічного нагляду;

- здійснення в межах компетенції контролю за факторами середовища життєдіяльності людини, що мають шкідливий вплив на здоров'я населення.

Завдання, якими наділений певний орган, визначають його функції. Відповідно до покладених на Держпродспоживслужбу завдань можна виокремити такі вісім груп функцій, які здійснює ця Служба, як:

1. Функції у галузі ветеринарної медицини та безпечності харчових продуктів.
2. Функції у сфері державного нагляду за дотриманням санітарного законодавства.
3. Функції у сфері карантину та захисту рослин.
4. Функції у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства про захист прав споживачів (у тому числі споживачів виробів з дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння).
5. Функції у сфері здійснення державного ринкового нагляду.
6. Функції у сфері здійснення метрологічного нагляду.
7. Функції у сфері дотримання вимог щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін.

8. Функції у сфері насінництва та розсадництва.

Окрім цього, Держпродспоживслужба здійснює контроль за дотриманням законодавства про рекламу в частині захисту прав споживачів реклами, приймає рішення про визнання реклами недобросовісною, прихованою, про визнання порівняння в рекламі неправомірним з одночасним зупиненням її розповсюдження; застосовує фінансові санкції до суб'єктів господарювання за порушення законодавства про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення; здійснює у межах повноважень, передбачених законом, державний нагляд (контроль) за дотриманням вимог законодавства з питань туристичної діяльності; здійснює інші повноваження, визначені законами України.

Як ми бачимо, Держпродспоживслужба наділена надзвичайно широкими повноваженнями у сфері забезпечення безпеки харчових продуктів та захисту прав споживачів. Жоден орган виконавчої влади за часів незалежності не акумулював у собі стільки повноважень.

Для реалізації наданих повноважень Держпродспоживслужба наділена відповідними правами, які передбачені положеннями про Держпродспоживслужбу та її територіальні підрозділи. Зокрема, це право залучати в установленому порядку до участі у проведенні карантинних заходів, надання практичної допомоги в організації і здійсненні контролю та нагляду за виконанням ветеринарно-санітарних заходів, вивченні окремих питань вчених і фахівців, працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ та організацій; право безперешкодного доступу у межах повноважень, передбачених законом, до потужностей та інших об'єктів державного нагляду (контролю); право одержувати безоплатно від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадових осіб, а також громадян та громадських об'єднань інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на неї завдань і функцій, у тому числі з метою планування здійснення заходів державного нагляду (контролю); право користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів та органів місцевого самоврядування, державною системою урядового зв'язку та іншими технічними засобами; право вживати у межах повноважень, передбачених законом, заходів для усунення порушень вимог закону і притягнення винних у таких порушеннях осіб до відповідальності відповідно до закону тощо.

Разом із тим, у положеннях відсутній перелік обов'язків, виконання яких покладено на ці органи. На нашу думку, це є недоліком положень про органи Держпродспоживслужби.

Держпродспоживслужба та її територіальні органи у своїй діяльності керуються Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, дорученнями Прем'єр-міністра України, наказами Міністерства аграрної політики та продовольства України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, дорученнями Міністра аграрної політики та продовольства України, його першого заступника та заступників, актами місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, а також відповідним Положенням про орган Держпродспоживслужби.

У межах своїх повноважень Держпродспоживслужба, Головні управління та Управління Держпродспоживслужби видають накази, організовують та контролюють їх виконання.

Держпродспоживслужбу очолює Голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра аграрної політики та продовольства.

Головне управління та Управління Держпродспоживслужби очолює начальник, який призначається на посаду Головою Держпродспоживслужби за погодженням із Міністром аграрної політики та продовольства України та головою відповідної місцевої державної адміністрації та звільняється з посади Головою Держпродспоживслужби.

У цьому разі можемо стверджувати про наявність як організаційної (або адміністративної) підпорядкованості – коли Держпродспоживслужба перебуває в організаційній підпорядкованості Кабінетові Міністрів України або територіальні органи Держпродспоживслужби цій Службі, так і про наявність функціональної підпорядкованості – коли Держпродспоживслужба функціонально підпорядкована Міністерству аграрної політики та продовольства України, а її територіальні органи – Міністерству аграрної політики та продовольства України, а також відповідній місцевій адміністрації.

**Висновки.** У статті ми дослідили адміністративно-правовий статус Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства та який реалізує державну політику в різних сферах – починаючи від галузі ветеринарної медицини і закінчуючи державним наглядом (контролем) за дотриманням вимог законодавства з питань туристичної діяльності. Наявність надзвичайно широких повноважень у цієї Служби якраз і визначає особливість її адміністративно-правового статусу.

Відносна недавність утворення Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, а також її широкі повноваження дають підстави стверджувати про майбутні перспективи подальших наукових розвідок у сфері забезпечення безпечності харчових продуктів та захисту прав споживачів.

#### Список використаних джерел:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011).
2. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.]. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.
4. Договір про заснування Європейської спільноти від 25 березня 1957 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_017](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_017).
5. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 74. – Ст. 2105.
6. Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 667 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 73. – Ст. 2402.
7. Про утворення територіальних органів Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1092 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 2. – Ст. 75.
8. Про затвердження положень про територіальні органи Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 15 лютого 2016 р. № 45 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 24. – Ст. 973.