

**РОЛЬ ТА МІСЦЕ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В СИСТЕМІ
СУБ'ЄКТІВ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА БЕЗПЕЧНІСТЮ
ТА ЯКІСТЮ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ В УКРАЇНІ**

**THE ROLE AND PLACE OF THE EXECUTIVE AUTHORITIES
IN THE SYSTEM OF SUBJECTS OF STATE CONTROL OVER THE SAFETY
AND QUALITY OF FOODSTUFFS**

Стаття присвячена розкриттю ролі та місця органів виконавчої влади в системі суб'єктів здійснення державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні. Визначено, що Кабінет Міністрів України є органом державного управління, що наділений адміністративними повноваженнями щодо керівництва та реалізації контрольної функції держави у сфері забезпечення безпеки та якості продовольства. Як суб'єкт здійснення державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні Кабінет Міністрів України є ієрархічно вищим органом досліджуваної системи, який не реалізовує заходи державного контролю щодо суб'єктів харчового ланцюга, однак має компетенцію щодо забезпечення законності його проведення компетентним органом шляхом застосування відповідних форм та методів адміністративної діяльності. Виявлено, що Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів та у сфері ветеринарної медицини є сполучною ланкою між Кабінетом Міністрів України та компетентним органом в досліджуваній сфері. Міністерство економіки України є відповідальним за статистичний моніторинг щодо безпечності та якості продовольства в Україні, реагування на відповідні загрози та своєчасне вжиття заходів оптимізації здійснення державного контролю в цій сфері. Тобто Міністерство економіки України не реалізовує заходи державного контролю щодо суб'єктів харчового ланцюга, адже його адміністративні повноваження стосуються нормативно-правового забезпечення їхньої реалізації. З'ясовано, що компетентний орган є безпосереднім суб'єктом здійснення державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні. Тобто саме Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів реалізовує заходи державного контролю щодо суб'єктів харчового ланцюга. Наразі система суб'єктів здійснення державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні є чітко законодавчо визначеною. Однак перехід на європейську модель механізму його реалізації потребує відповідних перетворень як на інституційному, так і нормативному рівнях.

***Ключові слова:** адміністративно-правовий статус, безпечність, контроль, органи виконавчої влади, суб'єкти здійснення державного контролю, харчова продукція, якість.*

The article is devoted to revealing the role and place of executive authorities in the system of subjects of state control of food safety and quality in Ukraine. It has been determined that the Cabinet of Ministers of Ukraine is a government body endowed with administrative powers to manage and implement the control function of the state in the field of food safety and quality. As a subject of state control over food safety and quality in Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine is the hierarchically supreme body of the system under study. It does not implement state control measures for the subjects of the food chain, however, it has the competence to ensure the legality of its implementation

by the competent authority. This is done by applying appropriate forms and methods of administrative activity. It has been established that the Central Executive Authority, which ensures the formation and implementation of state policy in the field of safety and certain indicators of the quality of food products and in the field of veterinary medicine, is the link between the Cabinet of Ministers of Ukraine and the competent authority in the field under study. The Ministry of Economy of Ukraine is responsible for statistical monitoring of food safety and quality in Ukraine, responding to relevant threats and taking timely measures to optimize the implementation of state control in this area. That is, the Ministry of Economy of Ukraine does not implement state control measures in relation to the subjects of the food chain, because its administrative powers relate to the legal and regulatory support for their implementation. It has been established that the competent authority is a direct subject of state control over the safety and quality of food products in Ukraine. That is, it is the State Service of Ukraine for Food Safety and Consumer Protection that implements state control measures for the subjects of the food chain. Currently, the system of subjects of state control over food safety and quality in Ukraine is clearly defined by law. However, the transition to the European model of the mechanism of its implementation requires appropriate changes at both the institutional and regulatory levels.

Key words: *administrative and legal status, control, executive authorities, food products, quality, security, subjects of state control.*

Постановка проблеми. Державний контроль здійснюють чітко визначені законодавством суб'єкти [1, с. 122]. Такими суб'єктами є органи виконавчої влади у сфері здійснення державного контролю. У кожного такого суб'єкта є своя роль та місце в системі суб'єктів здійснення державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Представлена до аналізу тематика може мати за основу теоретичні напрацювання таких вчених як: С. Буравльов, В. Коваль, В. Литовченко, С. Осауленко, А. Приходько, Я. Савицький. Однак у запропонованому варіанті її розгляду наукові праці зазначених вчених звернені не були.

Виклад основного матеріалу. Традиційно вважається, що роль та місце певного суб'єкта в конкретній системі визначається через статус, а щодо державного органу, який має адміністративні повноваження – через адміністративно-правовий статус, тобто правове положення суб'єкта в певній ієрархічній структурі [2, с. 54].

Для повноти розгляду заявленого питання уточнимо, що нам здається влучною позиція тих вчених, які категорію «адміністративно-правовий статус» описують як абстрактне поняття, яким представники доктрини адміністративного права намагаються означити сукупність необхідних передумов, за допомогою яких з'являється можливість описати практичне значення конкретного уповноваженого суб'єкта [3, с. 182; 4, с. 32]. Так, вчений В. Коваль стверджує, що ядром адміністративно-правового статусу заведено вважати права та обов'язки – це істина, яка не потребує доведення, а з такими елементами як свободи, законні інтереси, службова правосуб'єктність, адміністративна правоздатність, громадянство, посадові завдання, правозастосування, функції, цілі, порядок формування, нормативно визначений порядок створення, форми діяльності, процедури діяльності, порядок посадових взаємовідносин (підпорядкованість), юридична відповідальність й ін., вчені-правознавці наразі не знаходять однозначної відповіді на питання, чи належать вони до структурних елементів адміністративно-правового статусу. До речі, сучасна правова доктрина почала наповнюватися пропозиціями вчених про те, що до адміністративно-правового статусу слід відносити обмеження та заборони. Таке питання також є доволі дискусійним і потребує ретельного осмислення щодо того, чи варто відносити ці елементи до структури адміністративно-правового статусу взагалі [5, с. 92–93; 4, с. 32–34].

Відповідно, ведучи мову про систему суб'єктів, що здійснюють державний контроль за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні ми маємо, по-перше, виявити їхню ієрархічну структуру, по-друге, описати зміст адміністративних повноважень в межах здійснення державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні.

Так положення Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, ветеринарну медицину та благополуччя тварин» від 18.05.2017 р. № 2042-VIII передбачають, що суб'єктами, що здій-

снюють державний контроль за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні є органи виконавчої влади, наділені такою компетенцією. Зокрема це Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів та у сфері ветеринарної медицини, а також компетентний орган [6].

Акцентуємо, що ч. 2 ст. 5 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» від 23.12.1997 р. № 771/97-ВР містить вказівку на те, що інші органи виконавчої влади та установи не мають права здійснювати державний контроль у цій сфері [7].

Беззаперечно, Кабінет Міністрів України є одним з головних суб'єктів державного управління. Він відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України [8]. Його урядова діяльність реалізується одночасно через політичні та адміністративні повноваження. При цьому, зміст політичних повноважень Кабінету Міністрів України полягає у здійсненні ним державної політики, а змістом адміністративних повноважень Кабінету Міністрів України є виконавчорозпорядча діяльність щодо керівництва [9, с. 10] досліджуваною сферою.

У ст. 5 вищезазначеного Закону зазначено, що до повноважень Кабінету Міністрів України у сфері державного контролю належать: 1) забезпечення здійснення державної політики у сфері державного контролю; 2) спрямування та координація роботи органів виконавчої влади у сфері державного контролю; 3) затвердження переліку призначених прикордонних інспекційних постів; 4) затвердження переліку призначених пунктів пропуску на державному кордоні України; 5) затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності, та порядку визначення періодичності здійснення планових заходів державного контролю потужностей; 6) затвердження порядку та критеріїв уповноваження акредитованих лабораторій, у тому числі референс-лабораторій, порядку перевірки компетентним органом дотримання ними відповідних критеріїв уповноваження та позбавлення такого уповноваження; 7) затвердження порядку проведення арбітражних лабораторних досліджень (випробувань) та врахування їх результатів для цілей державного контролю; 8) затвердження порядку проведення аудиту компетентного органу та його територіальних органів; 9) здійснення інших повноважень, передбачених цим Законом [6]. Таким повноваженням, як приклад, є визначення Кабінетом Міністрів України на власний розсуд додаткових повноважень, що будуть надані уповноваженим особам (ст. 9) або ж затвердження порядку здійснення державного контролю в країнах-експортерах, який має передбачати процедури здійснення заходів державного контролю у країнах-експортерах, з якими укладено угоди про еквівалентність, а також в інших країнах-експортерах [6].

Окрім того, до компетенції Кабінету Міністрів України належить також здійснення постійного контролю за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України, вжиття заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів. У відносинах з державними господарськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями Кабінет Міністрів України має повноваження щодо контролю їхньої діяльності [8].

Відтак Кабінет Міністрів України є органом державного управління, що наділений адміністративними повноваженнями щодо керівництва та реалізації контрольної функції держави у сфері забезпечення безпеки та якості продовольства. Як суб'єкт здійснення державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні Кабінет Міністрів України є ієрархічно вищим органом досліджуваної системи, який не реалізовує заходи державного контролю щодо суб'єктів харчового ланцюга, однак має компетенцію щодо забезпечення законності його проведення компетентним органом шляхом застосування відповідних форм та методів адміністративної діяльності.

Щодо Центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів та у сфері ветеринарної медицини, то мова зокрема йде про Міністерство економіки України.

Положення про Міністерство економіки України затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 459 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 17.02.2021 р. № 124) передбачає, що діяльність цього Міністерства спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. У досліджуваній сфері Міністерство економіки України затверджує: 1) форми актів державного контролю, що застосовуються державними інспекторами та державними ветеринарними інспекторами під час інспектування та аудиту, а також форми актів відбору зразків; 2) довгостроковий план державного контролю; 3) методи контролю зоонозів;

4) вимоги щодо ввезення (пересилання) на митну територію України харчових продуктів тваринного походження, кормів, сіна, соломи, побічних продуктів тваринного походження та продуктів їх оброблення, переробки, а також живих тварин, біологічних продуктів та репродуктивного матеріалу; 5) порядок визначення та застосування періодичності документальних перевірок, перевірок відповідності, фізичних перевірок, лабораторних досліджень (випробувань) вантажів, які ввозяться (пересилаються) на митну територію України відповідно до вимог розділу VII цього Закону; 6) граничні норми (обсяги) відбору зразків; 7) порядок відбору зразків та їх перевезення (пересилання) до уповноважених лабораторій для цілей державного контролю; 8) здійснює інші повноваження, передбачені Законом України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, ветеринарну медицину та благополуччя тварин» від 18.05.2017 р. № 2042-VIII [6].

Тобто Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері безпеки та окремих показників якості харчових продуктів та у сфері ветеринарної медицини є сполучною ланкою між Кабінетом Міністрів України та компетентним органом в досліджуваній сфері. Міністерство економіки України є відповідальним за статистичний моніторинг щодо безпеки та якості продовольства в Україні, реагування на відповідні загрози та своєчасне вжиття заходів оптимізації здійснення державного контролю в цій сфері. Тобто Міністерство економіки України не реалізує заходи державного контролю щодо суб'єктів харчового ланцюга, адже його адміністративні повноваження стосуються нормативно-правового забезпечення їхньої реалізації.

Визначаючи місце і роль компетентного органу, слід зазначити, що п. 20 ст. 1 Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, ветеринарну медицину та благополуччя тварин» від 18.05.2017 р. № 2042-VIII передбачає, що це центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпеки та окремих показників якості харчових продуктів та у сфері ветеринарної медицини. Міститься також уточнення, що термін «компетентний орган» для іншої країни означає відповідний орган цієї країни, якому надано повноваження щодо організації та здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, ветеринарну медицину та благополуччя тварин [6]. Зокрема мова йде про Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів.

Положення про Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 р. № 667 передбачає, що її діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Першого віце-прем'єр-міністра України – Міністра економіки [10]. У сфері державного контролю Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів: 1) організовує та здійснює державний контроль, у тому числі на державному кордоні України; 2) розробляє та виконує довгостроковий план державного контролю, щороку звітує Кабінету Міністрів України про стан його виконання; 3) розробляє та виконує план дій за надзвичайних обставин, пов'язаних із харчовими продуктами та/або кормами; 4) затверджує щорічний план державного контролю та щорічний план державного моніторингу; 5) забезпечує проведення передзабійного та післязабійного огляду тварин на відповідних потужностях, а також післязабійного огляду тварин, забитих на полюванні; 6) здійснює державний контроль за впровадженням постійно діючих процедур, заснованих на принципах HACCP; 7) надає особам, визначеним Законом України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, ветеринарну медицину та благополуччя тварин» від 18.05.2017 р. № 2042-VIII, повноваження щодо здійснення окремих заходів державного контролю, контролює правомірність та ефективність їхньої діяльності, позбавляє таких повноважень за наявності підстав, визначених законодавством, а також веде облік та оприлюднює відомості про уповноважених осіб на офіційному веб-сайті; 8) забезпечує правомірність та ефективність діяльності своїх структурних підрозділів, територіальних органів та їх посадових осіб; 9) встановлює у щорічному плані державного контролю періодичність інспектування, аудиту, відбору зразків та лабораторних досліджень (випробувань) щодо потужностей з виробництва та/або обігу харчових продуктів, кормів, побічних продуктів тваринного походження, ветеринарних препаратів та тваринницьких потужностей; 10) затверджує в порядку, визначеному законодавством, періодичність документальних перевірок, перевірок відповідності, фізичних перевірок, лабораторних досліджень (випробувань) вантажів, які ввозяться (пересилаються) на митну

територію України; 11) залучає у разі необхідності до здійснення державного контролю правоохоронні органи в рамках наданих їм законом повноважень; 12) вживає у межах своїх повноважень заходів для усунення порушень цього Закону, законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, ветеринарну медицину та благополуччя тварин, а також для притягнення винних осіб до відповідальності, встановленої законом; 13) здійснює інші повноваження, передбачені вище згаданим Законом [6].

Відповідно, вищенаведений матеріал демонструє, що саме компетентний орган є безпосереднім суб'єктом здійснення державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні. Тобто саме Державна служба України з питань безпеності харчових продуктів та захисту споживачів реалізовує заходи державного контролю щодо суб'єктів харчового ланцюга.

Висновки. Проведене дослідження дає можливість узагальнити, що від чіткості та прозорості діяльності публічної адміністрації залежить розвиток усіх сфер життєдіяльності держави та її громадян. Наявність правових рамок будь-якої дії, а тим паче адміністративної є запорукою формування життєздатної системи, здатної розвиватись у руслі збалансованості. Для сфери державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні це має визначальне значення, адже порушення форми та порядку його здійснення передбачає настання відповідних правових наслідків.

Наразі система суб'єктів здійснення державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні є чітко законодавчо визначеною. Однак перехід на європейську модель механізму його реалізації потребує відповідних перетворень як на інституційному, так і нормативному рівнях.

Список використаних джерел:

1. Литовченко В. Суб'єкти державного контролю в агропромисловому комплексі України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету* : серія: *Право*; гол. ред. Ю. Бисага. Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2016. Т. 2, Вип. 37. С. 122–126.
2. Савицький Я. Ф. Адміністративно-правовий статус апеляційних господарських судів в Україні: : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2019. 224 с.
3. Приходько А. А. Адміністративно-правове забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні за умов євроінтеграції : дис... д-ра юрид. наук. Дніпро, 2020. 485 с.
4. Буравльов С.І. Адміністративно-правові засади діяльності господарських судів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; НДІПП. Київ, 2021. 217 с.
5. Коваль В. Елементи адміністративно-правового статусу військовослужбовців. *Підприємство, господарство і право*. 2018. № 11. С. 92–95.
6. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, ветеринарну медицину та благополуччя тварин : Закон України від 18.05.2017 р. № 2042-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2042-19#Text>
7. Про основні принципи та вимоги до безпеності та якості харчових продуктів: Закон України від 23 грудня 1997 р. № 771/97-ВР. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80#Text>
8. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>
9. Осауленко С. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеська національна юридична академія Міністерства освіти і науки України. Одеса, 2010. 19 с.
10. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпеності харчових продуктів та захисту споживачів : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 667. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-%D0%BF#Text>