

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2024.3.24>

САВІЦЬКА В.В.

**АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
УКРАЇНИ З ПИТАНЬ БЕЗПЕЧНОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ
ТА ЗАХИСТУ СПОЖИВАЧІВ****ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN THE ACTIVITIES OF THE STATE SERVICE
OF UKRAINE ON FOOD SAFETY AND CONSUMER PROTECTION**

У зв'язку з прийняттям у лютому 2022 року Закону України «Про адміністративну процедуру», в статті, на підставі аналізу наукових праць та нормативно-правових актів, звертається увага, що підставою прийняття процедурного законодавства в незалежній Україні став Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», яким було передбачено, що з метою суттєвого покращення законодавчого механізму регулювання відносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, на порядку денному стало питання захисту прав і свобод громадян, які порушуються органами публічної влади, їхніми посадовими особами. Процедура такого розгляду повинна бути упорядкована в окремому Адміністративно-процедурному (процедуральному) кодексі України. Проаналізовано численні нормативно-правові акти, які слугували прийняттю сучасного адміністративно-процедурного законодавства. Звертається увага на різні наукові підходи щодо визначення поняття «адміністративна процедура», існуючі недоліки законодавчого визначення цього поняття. Проаналізовано норми Закону України «Про адміністративну процедуру». З огляду на широкий спектр адміністративних процедур, на прикладі діяльності Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, здійснено аналіз окремих видів процедур. Проаналізовано основні нормативно-правові акти, якими врегульовано процедурні правовідносини, надання публічної інформації, яка стосується діяльності Держпродспоживслужби; форму та порядок подання запиту на публічну інформацію; процедуру реагування на запити про надання публічної інформації; адміністративні процедури інформаційного забезпечення; дозвільні та інспекційні процедури; процедури притягнення до адміністративної відповідальності; втручальні адміністративні процедури. Робиться висновок, що за своєю суттю адміністративні процедури Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів – це регламентовані нормами закону відносини адміністративного органу, який уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації, з суб'єктами приватного права з питань розгляду і вирішення адміністративних справ з метою забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства та держави.

Ключові слова: адміністративний орган, забезпечення, відносини, захист прав громадян, інформація.

In connection with the adoption of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» in February 2022, the article, based on the analysis of scientific works and normative legal acts, draws attention to the fact that the basis for the adoption of procedural legislation in independent Ukraine was the Decree of the President of Ukraine dated 07.22. 1998 No. 810/98 «On Measures for the Implementation of the Concept of Administrative Reform in Ukraine», which provided that in order to significantly improve the legislative mechanism for regulating relations between executive power

bodies and local self-government bodies, the issue of protection of rights and freedoms became on the agenda citizens who are violated by public authorities and their officials. The procedure for such consideration should be regulated in a separate Administrative-Procedural (Procedural) Code of Ukraine. Numerous normative legal acts, which served as the adoption of modern administrative and procedural legislation, were analyzed. Attention is drawn to various scientific approaches to the definition of the concept of «administrative procedure», the existing shortcomings of the legislative definition of this concept. The norms of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» were analyzed. Given the wide range of administrative procedures, an analysis of individual types of procedures was carried out using the example of the State Service of Ukraine for Food Safety and Consumer Protection. The main normative legal acts regulating procedural legal relations, provision of public information related to the activities of the State Production and Consumer Service were analyzed; the form and procedure for submitting a request for public information; the procedure for responding to requests for the provision of public information; administrative procedures of information support; permit and inspection procedures; procedures for bringing to administrative responsibility; interventional administrative procedures. It is concluded that, in essence, the administrative procedures of the State Service of Ukraine on food safety and consumer protection are the relations of an administrative body, which is authorized to perform the functions of public administration, with subjects of private law on matters of consideration and resolution of administrative cases regulated by the law. with the aim of ensuring the protection of human and citizen rights and freedoms, the interests of society and the state.

Key words: *administrative body, provision, relations, protection of citizens' rights, information.*

Вступ. Протягом багатьох років серед вітчизняних вчених існувало багато наукових дискусій пов'язаних із відносинами адміністративної процедури, які мають міжгалузевий характер, тобто такі відносини стосуються широкого кола питань забезпечення і реалізації прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, реалізацію права особи на доступ до публічної інформації за інформаційним запитом, вирішення конкретної справи, яке може спрямоване на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи або осіб. Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02. 2022 р. № 2073-IX [1], стало важливим кроком в діяльності органів публічного управління у напрямі реалізації положень Конституції та законів України спрямованих на утвердження, реалізацію і захист прав, свобод та та законних інтересів людини і громадянина. З огляду на практичне значення приписів Закону України «Про адміністративну процедуру», на прикладі діяльності Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, здійснимо дослідження окремих видів адміністративних процедур.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення правового аналізу окремих видів адміністративних процедур в діяльності Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів.

Результати дослідження. Запроваджена Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 Концепції адміністративної реформи в Україні [2], серед іншого Концепція мала на меті суттєво покращити законодавче регулювання механізму позасудового захисту прав і свобод громадян, які порушуються органами виконавчої влади та їхніми посадовими особами. Процедура такого розгляду повинна бути упорядкована в окремому «Адміністративно-процедурному (процедуральному) кодексі України». Зважаючи на важливість адміністративної процедури в діяльності органів публічного управління на шпальтах спеціальної літератури протягом багатьох років точилися наукові дискусії щодо пошуку нових та ефективних форм діяльності органів публічного управління у їх відносинах із громадянами. Входження України до європейського політичного, інформаційного, економічного і правового простору активізувало подальші шляхи побудови нових взаємовідносин, в основу яких повинна бути покладана «адміністративна процедура» – здатна забезпечити реалізацію громадянами прав, свобод та законних інтересів і громадян у їх відносинах із посадовими особами органів публічного управління. Ратифікувавши Угоду про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 16.09.2014 р.

№ 1678-VII [3], сторони домовились співробітничати з метою забезпечення належного рівня захисту прав і свобод громадян відповідно до найвищих європейських та міжнародних стандартів.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. №831-р, була схвалена Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки [4]. Одним із очікуваних результатів проведення реформи державного управління є: забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу; формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян; розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави. Зокрема, з приводу Стратегії В.А. Бондаренко, звертає увагу на важливу роль адміністративно-правових норм, що регламентують форми та методи управлінської діяльності, особливості управлінської практики, що вона заклала основи для вдосконалення публічної влади, у тому числі щодо нових способів її здійснення [5, с. 252].

З метою врегулювання відносин органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ та з метою захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, 17 лютого 2022 року Парламент України прийняв Закон України «Про адміністративну процедуру», що набирає чинності через 18 місяців з дня його опублікування, який визначає, що адміністративна процедура – це визначений законом порядок розгляду та вирішення справи (п. 1 ч. 1 ст. 5 Закону) [1].

На нашу думку законодавче визначення поняття «адміністративна процедура» не в повній мірі розкриває відносини адміністративного органу, її посадової особи, діяльність якого перш за все спрямована на утвердження, реалізацію і захист прав та свобод громадян. До цього варто додати, що у межах реалізації адміністративних процедур публічною адміністрацією отримали своє вираження такі форми реалізації адміністративно-правових норм, як: а) виконання норм (акта) – учасники правовідносин всупереч їхньому волевиявленню повинні чітко дотримуватися нормативних приписів; б) застосування норм (акта) – активна поведінка суб'єктів правовідносин для добровільного виконання наданих прав; в) використання норм (акта) – практичне вирішення конкретних питань через прийняття уповноваженим суб'єктом обов'язкових для виконання індивідуальних владно-управлінських рішень (акта) відповідно до вимог матеріальних і процесуальних норм [6, с. 168].

Слід зазначити, що наукові дискусії щодо визначення дефініції «адміністративна процедура», існували й існують до цього часу. Звертаючи увагу на генезу доктринальних підходів до розуміння сутності терміну «адміністративна процедура», варто наголосити на відсутність єдиного підходу до змісту цього поняття. О.С. Лагода вважає, що під категорією адміністративної процедури слід розуміти «встановлений законом порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, який закінчується прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору» [7, с. 25]. Ю.Ю. Басова зазначає, що адміністративними процедурами є «встановлений адміністративно-правовими нормами послідовний порядок правозастосовної діяльності публічної адміністрації щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є прийняття адміністративного акта або укладання адміністративного договору» [8, с. 123].

Найбільш змістовне визначення «адміністративна процедура» пропонує В.В. Галушко, як встановлений чинним законодавством порядок розгляду суб'єктами публічного адміністрування індивідуальних адміністративних справ щодо реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів окремої фізичної та юридичної особи, що завершується ухваленням адміністративного акта [9, с. 200].

Наведене свідчить, що на доктринальному рівні існують різні підходи до визначення поняття «адміністративна процедура». Тому слід погодитися із думкою С.Г. Братель, який зазначає, що термін «адміністративна процедура» неоднаково визначається вченими-адміністративістами та фахівцями інших галузей права. Відсутність єдиного підходу до змісту поняття «адміністративна процедура» передбачає невизначеність статусу органів публічної влади, а також недотримання вимог законності під час здійснення управлінських дій і прийняття владних рішень. Неврегульованість цих питань на законодавчому, теоретичному та практичному рівнях призводить до неспроможності взаємодії органів виконавчої влади із громадянами та їх об'єднаннями [10, с. 66].

Після введення в дію Закону України «Про адміністративну процедуру», сучасний стан правового регулювання відносин суб'єктів, які уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з суб'єктами приватного права з питань розгляду і вирішення адміністративних справ у переважній більшості випадків відбувається саме через процедурні правовідносини з метою забезпечення права і закону, виконання зобов'язання держави забезпечувати та захищати права, свободи, інтереси особи. Ми погоджуємося із думкою О.П. Світличного, що в сучасних умовах соціальної правової держави, одним із основних завдань адміністративного права України є якомога повніша реалізація правових засад у сфері публічно-правових відносин прав і свобод людини і громадянина, а також дієвий захист законних прав і законних інтересів людини і громадянина [11, с. 148].

Як ми уже наголошували, одним із таких адміністративних органів є Держпродспоживслужба, яка в своїй діяльності вдається до застосування широкого кола адміністративних процедур, закріплених нормами законодавства, в основу якої покладено певні послідовні процедурні дії, необхідні для досягнення мети, покладеної в основу цієї процедури. Саме послідовність передбачених та визначених процедурних дій забезпечують рух або виконання цієї справи до настання кінцевого результату – досягнення мети та вирішення завдань. Звідси адміністративну процедуру організаційного забезпечення Держпродспоживслужби слід тлумачити як нормативно визначений порядок управлінської діяльності посадових осіб цього органу, спрямований на досягнення юридично-значущого результату.

Спираючись на аналіз наукових праць, виділимо адміністративні процедури, необхідні для належної організаційної роботи Держпродспоживслужби, яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Здійснення правового аналізу та виокремлення видів процедур почнемо з правового аналізу адміністративної процедури, яка впливає на організаційну роботу – наявності суб'єкта – ініціатора виникнення процедури.

Ініціатором адміністративної процедури може бути ініційована фізичною або юридичною особою, мета якої полягає у зверненні із заявою до адміністративного органу з метою задоволення приватних інтересів. У разі ініціювання адміністративної процедури адміністративним органом, така процедура не залежить від волевиявлення інших осіб, носить імперативний характер і відбувається за наявності визначених законодавством підстав. Вступаючи в адміністративно-процедурні відносини, кожен суб'єкт набуває конкретного правового статусу з відповідними правами та обов'язками, за такої умови спектр цих обов'язків прямо пропорційно залежить від правових норм, які їх визначають, та особливості самої адміністративної процедури.

Комплексний характер та широкий спектр адміністративних процедур, що реалізуються та взаємозалежності від сутності адміністративної процедури, це можуть бути різні види адміністративних процедур. З огляду на різноплановість завдань, які стоять перед Держпродспоживслужбою – ними можуть бути: реєстраційні процедури; дозвільні процедури; інспекційні процедури; втручальні процедури; процедури пов'язані із притягнення до адміністративної відповідальності.

У межах визначення адміністративних процедур важливого значення в діяльності адміністративного органу набуває дотримання її посадовою особою принципів адміністративних процедур визначених в ст. 4 Закону України «Про адміністративну процедуру». З огляду на широкий спектр адміністративних процедур, що реалізуються в діяльності Держпродспоживслужби, здійснимо аналіз окремих її видів.

Важливу роль в діяльності Держпродспоживслужби відіграють запитальні адміністративні процедури, що виникають в результаті ініційованого звернення фізичної або юридичної особи для отримання публічної інформації з приводу діяльності Держпродспоживслужби. Ст. 10-1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01. 2011 р. № 2939-VI, зобов'язала розпорядників інформації надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах [12]. Держпродспоживслужба не стала винятком, оскільки, відповідно до Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів [13], з огляду на функціональне призначення цього адміністративного органу. Це означає, що вся публічна інформація, яка стосується діяльності Держпродспоживслужби повинна бути відображена та задокументована на відповідних носіях, була отримана або створена в процесі виконання посадовими особами Держпродспоживслужби своїх обов'язків, знаходиться у їх володінні відповідно до положень передбачених чинним законодавством.

Форму та порядок подання запиту на публічну інформацію здійснюється відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Процедура реагування на запити про надання публічної інформації в Держпродспоживслужбі регулюється Порядком складання, подання та опрацювання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, та форм для подання таких запитів, затвердженого наказом Міністерства аграрної політики та продовольства від 14.02.2018 р. № 71 [14].

Адміністративні процедури з інформаційного забезпечення діяльності Держпродспоживслужби також здійснюються шляхом здійснення інформаційно-комунікаційних заходів, а також організацією доступу до публічної інформації, що перебуває у володінні Держпродспоживслужби. Внутрішнім Положенням про сектор взаємодії з громадкістю та ЗМІ Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, затвердженого Голови Держпродспоживслужби від 30.04.2024 р. № 249 [15], відповідно до якого на сектор покладено надання відповідей на запити громадян та юридичних осіб, підготовка інформації, матеріалів, своєчасне реагування на недостовірну інформацію тощо.

Дозвільні та інспекційні процедури займають питому вагу в діяльності Держпродспоживслужби. Так, з метою надання дозволів громадянам та юридичним особам посадові особи здійснюють заходи санітарного та фітосанітарного контролю під час вивозу на територію України, ввозу на її територію підконтрольні Держпродспоживслужбі об'єкти контролю. З метою здійснення дозвільних процедур здійснюється відповідна інспекційна процедура.

Урегулювання відносин щодо здійснення дозвільних та інспекційних процедур здійснюється відповідно до Положення про Управління контролю на державному кордоні Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, яке затверджено наказом Голови Держпродспоживслужби від 30.04. 2024 р. №260 [16].

Процедурі притягнення до адміністративної відповідальності, передують втручальні адміністративні процедури, які виникають за ініціативи посадової особи Держпродспоживслужби, за наявності для цього правових підстав. Так, згідно пп. 7, п. 7 Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Держпродспоживслужба вживає у порядку, визначеному законом, заходів до притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні встановлених законом вимог [13]. Підставою притягнення особи до адміністративної відповідальності є встановлений чинним законом порядок втручальної діяльності посадової особи Держпродспоживслужби, що полягає в неухильному і точному дотриманні порядку розгляду справ, щодо притягнення до відповідальності осіб, які вчинили адміністративне правопорушення, наприклад, передбачене ст. 104–1 КУпАП [17], об'єктом правопорушення якого є встановлений порядок та умови ведення насінництва та розсадництва, об'єднавчим процесом у цьому питанні є провадження в справах про адміністративні правопорушення, яке виступає важливою складовою адміністративної відповідальності.

Висновки. Таким чином, з урахуванням викладених міркувань, можна дійти висновку, що визначальною ознакою розвитку вітчизняного законодавства є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із органами публічної влади, де адміністративні процедури виступають однією із найважливіших гарантій захисту прав і свобод людини та громадянина. Саме адміністративні процедури повинні істотно сприяти підвищенню ефективності органами публічної влади, чіткому виконанню посадовими особами функційних повноважень.

За своєю суттю адміністративні процедури Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів – це регламентовані нормами закону відносини адміністративного органу, який уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації, з суб'єктами приватного права з питань розгляду і вирішення адміністративних справ з метою забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства та держави.

Список використаних джерел

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02. 2022 р. № 2073-IX. Відомості Верховної Ради України. 2023. № 15. Ст. 50.
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. Офіційний вісник України. 1999. № 21. Ст. 32.
3. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами,

з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 40. Ст. 2021.

4. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. №831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-р#Text>

5. Бондаренко, В. А. Система та структура державного управління. Аналітично-порівняльне правознавство. 2023. №3. С. 250-255.

6. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

7. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: дис. ... канд. юридич. наук. Ірпінь, 2007. 187 с.

8. Басова Ю.Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття «адміністративна процедура». Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2014. № 11. Том 1. С. 121-123.

9. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

10. Братель С.Г. Поняття та ознаки адміністративних процедур. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2014. Вип. 1. Т. 2. С. 66-69.

11. Світличний О.П. Захист прав людини і громадянина нормами публічного права. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: Серія «Право». 2016. Вип. 243. С. 143-149.

12. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01. 2011 р. № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.

13. Положення про Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів: постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 р. № 667 (в редакції постанови № 115 від 09.02.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-п#Text>

14. Про затвердження Порядку складання, подання та опрацювання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, та форм для подання таких запитів: наказ Міністерства аграрної політики та продовольства від 14.02.2018 р. № 71. URL: <https://dpss.gov.ua/storage/app/sites/12/uploaded-files/forma-ta-poryadok-podannya-zapytu-na-publichnu-informatsiyu/nakaz-71.pdf>

15. Положення про сектор взаємодії з громадкістю та ЗМІ Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів: наказ Голови Державної служб з охорони прав на сорти рослин від 30.04.2024 р. № 249. URL: <https://dpss.gov.ua/storage/app/sites/.pdf>

16. Положення про Управління контролю на державному кордоні Державною службою України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів: наказ Голови Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів від 30.04. 2024 р. №260. URL: <https://dpss.gov.ua/storage/app/sites/12/96.pdf>

17. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12. 1984 р. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. № 51. Ст. 1122.