

## Актуальні питання законодавчого регулювання системи органів виконавчої влади у сфері безпеки та окремих показників якості харчових продуктів

У статті розглянуто систему органів виконавчої влади у сфері безпеки та окремих показників якості харчових продуктів, проаналізовано їх повноваження. Особливу увагу приділено питанням законодавчого регулювання системи цих органів та надано пропозиції щодо удосконалення законодавства у сфері безпеки та окремих показників якості харчових продуктів.

**Ключові слова:** законодавче регулювання, органи виконавчої влади, харчові продукти, безпека та окремі показники якості харчових продуктів.

В статье рассмотрена система органов исполнительной власти в сфере безопасности и отдельных показателей качества пищевых продуктов, проанализированы их полномочия. Особое внимание уделено вопросам законодательного регулирования системы этих органов и даны предложения по совершенствованию законодательства в сфере безопасности и отдельных показателей качества пищевых продуктов.

**Ключевые слова:** пищевые продукты, безопасность и отдельные показатели качества пищевых продуктов, органы исполнительной власти.

The article deals with the system of executive bodies in the sphere of safety and certain food quality index. Their authorities have been analyzed. Special attention has been given to legislative regulation of these bodies system. Proposals to the improvement of legislation in the sphere of safety and certain food quality index have been made.

**Keywords:** legislative regulation, executive bodies, food, safety and certain food quality index.

**Постановка проблеми.** З метою гармонізації законодавства України із законодавством ЄС у сфері безпеки та якості харчових продуктів Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів» Закон України «Про безпеку та якість харчових продуктів» був викладений у новій редакції під назвою «Про основні принципи та вимоги до безпеки та якості харчових продуктів». Однією з новацій Закону є створення єдиного контролюючого органу, який визначено Законом як «компетентний» у зазначеній сфері. Відповідно, сформована у Законі система органів виконавчої влади у сфері безпеки та якості харчових продуктів зазнала суттєвих змін, які потребують подальших наукових досліджень.

**Стан дослідження.** У наукових роботах Бандурки О.М., Грибко О.В., Джафарової О.В., Іншина М.І., Кайдашова В.С., Лосюк Л.В., Маланчук Т.В., Сопільника Р.І., Шопіної І.М. та інших науковців приділяється увага суб'єктному складу органів забезпечення безпеки та якості харчових продуктів в Україні. Але у зв'язку із новою редакцією Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпеки та якості харчових продуктів», який суттєво відрізняється від свого «попередника», виникають нові питання законодавчого регулювання системи зазначених у Законі органів.

З огляду на це, **метою статті** є аналіз повноважень органів виконавчої влади, визначених законодавством, та надання пропозицій щодо його удосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Система державних органів, що забезпечують

безпе́чність та я́кість харчових продуктів, які відрізняються один від одного компетенцією, масштабом діяльності тощо, та вирішують в тій чи іншій мірі єдине для них завдання є частиною механізму Української держави, який, на думку Л. Наливайко, «...є специфічним видом соціальних механізмів та має особливу, складну природу, що зумовлена правовою сутністю самої держави» [1, с. 92]. Функціонування системи цих органів безпосередньо залежить від ефективної діяльності всіх її підсистем, в тому числі і діяльності органів виконавчої влади.

Новою редакцією Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпе́чності та якості харчових продуктів» від 23 грудня 1997 року № 771/97-ВР [2] визначена система органів виконавчої влади у сфері безпе́чності та окремих показників якості харчових продуктів та зазначений перелік їх повноважень. Регулювання та/або державний контроль, включаючи інформацію про харчові продукти, є виключною компетенцією цих органів, які потребують подальшого розгляду.

Кабі́нет Міні́стрів Украї́ни посідає місце вищої ланки стосовно всіх інших органів виконавчої влади, тобто він очолює систему цих органів. Уряд безпосередньо несе відповідальність за результати реалізації державної політики у сфері забезпечення безпе́чності та якості харчових продуктів шляхом визначення загальної структури, порядку функціонування та призначення керівників інших суб'єктів забезпечення безпе́чності та якості харчових продуктів.

Як вищий орган у системі органів виконавчої влади, Кабінет Міністрів України має ряд завдань, які прямо чи опосередковано стосуються безпе́чності та якості харчових продуктів. Це, насамперед, основні завдання Кабінету Міністрів, які стосуються всіх питань життя держави загалом, у тому числі й продуктів харчування: здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, забезпечення проведення політики у сфері охорони здоров'я, розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, соціального розвитку, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм; організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності тощо [3].

Здійснюючи нормотворчу функцію, Уряд готує проекти указів Президента України, приймає постанови і розпорядження, використовуючи своє право законодавчої ініціативи подає до Верховної Ради проекти законів, але все ж пріоритетною функцією Уряду, на думку науковців [4, с. 156-157], є правозастосовна функція, яка полягає у його розпорядчій діяльності щодо втілення в життя Конституції України, актів Верховної Ради та Президента України, у реалізації внутрішньої та зовнішньої політики держави.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпе́чності та якості харчових продуктів» Кабінет Міністрів України очолює систему органів виконавчої влади у зазначеній сфері. Але мусимо констатувати, що Уряд у Законі лише формально зазначається, в результаті чого незрозуміло яку роль він виконує в системі органів виконавчої влади у сфері безпе́чності та окремих показників якості харчових продуктів. Вважаємо, що у тексті Закону було б доцільно визначити не тільки повноваження центральних органів виконавчої влади, а й компетенцію Кабінету Міністрів України. Зважаючи на визначальний характер його повноважень та місце в системі органів виконавчої влади, пропонуємо доповнити Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпе́чності та якості харчових продуктів» статтею наступного змісту:

Стаття 5<sup>1</sup>. Компетенція Кабінету Міністрів України у сфері безпеки та окремих показників якості харчових продуктів

Кабінет Міністрів України у сфері безпеки та окремих показників якості харчових продуктів:

- здійснює реалізацію визначеної Верховною Радою України політики у сфері безпеки та окремих показників якості харчових продуктів;
- забезпечує розробку державних цільових, міждержавних програм у сфері безпеки та окремих показників якості харчових продуктів;
- координує діяльність центральних органів виконавчої влади, інших установ та організацій України у питаннях безпеки та окремих показників якості харчових продуктів;
- організовує виховання та освіту громадян у сфері безпеки та окремих показників якості харчових продуктів;
- керує зовнішніми зв'язками України в галузі безпеки та окремих показників якості харчових продуктів.

До системи органів виконавчої влади у сфері безпеки та окремих показників якості харчових продуктів належить центральний орган виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я. Таким органом є Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ). Відповідно до Положення про МОЗ від 25 березня 2015 р. № 267 [5], Міністерство наділене широким колом повноважень у зазначеній сфері. Зокрема, МОЗ затверджує: державні санітарні норми і правила, показники якості питної води; обов'язкові параметри безпеки харчових продуктів та інших об'єктів санітарних заходів, мінімальні специфікації якості харчових продуктів, звід правил і належну практику їх виробництва з метою забезпечення належного рівня захисту здоров'я людей тощо. Зазначені повноваження МОЗ стосовно сфери безпеки та окремих показників якості харчових продуктів відповідно конкретизовані у ст. 6 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпеки та якості харчових продуктів».

Наступним в системі органів виконавчої влади Закон визначає центральний орган виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки та окремих показників якості харчових продуктів. Ним є Міністерство аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики України).

Відповідно до Положення про Мінагрополітики України основними завданнями Міністерства є формування та забезпечення реалізації, зокрема: державної аграрної політики, спрямованої на розвиток агропромислового комплексу; державної політики у сферах сільського господарства, тваринництва, садівництва, виноградарства, харчової і переробної промисловості; державної політики в галузях рибного господарства та рибної промисловості, ветеринарної медицини, безпеки харчових продуктів, якості та безпеки сільськогосподарської продукції, біологічної і генетичної безпеки сільськогосподарських рослин і тварин [6]. Чіткий перелік повноважень Міністерства у сфері безпеки та окремих показників якості харчових продуктів визначений у ст. 7 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпеки та якості харчових продуктів».

Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпеки та окремих показників якості харчових продуктів (компетентним органом) є Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту

споживачів (Держпродспоживслужба).

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [7], Держпродспоживслужба створена в результаті реорганізації шляхом перетворення Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України. До зазначеної Служби приєдналися Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів і Державна санітарно-епідеміологічна служба України. На новостворену Службу покладені функції з реалізації державної політики реформованих органів. Діяльність Служби спрямовується і координується безпосередньо Кабінетом Міністрів України.

Створення Держпродспоживслужби є прикладом правильного теоретичного вирішення питання про взаємозв'язок функцій держави та органів, які забезпечують їх виконання, і має велике практичне значення, оскільки як доречно підкреслює професор А. Б. Венгеров, державний орган слід створювати під ту чи іншу функцію, а не навпаки – створювати орган, а вже потім знаходити йому функцію [8, с. 160].

Слід зазначити, що створення єдиного контролюючого органу для всієї харчової продукції є однією з новацій Закону. У країнах-членах ЄС вже створені або працюють над створенням єдиного органу чи інтегрованої системи контролю харчових продуктів, що охоплюють усі етапи процесу виробництва відповідно до принципу «від лану до столу», тобто починаючи з поля й закінчуючи роздрібною торгівлею. Не виключенням є і Україна. Протягом усього періоду незалежності, вітчизняна система органів державного контролю харчових продуктів могла бути охарактеризована як така, що: не мала чітко встановленої організаційної структури на національному рівні, внаслідок чого відбувалося дублювання функцій контрольними органами, створювалися додаткові перешкоди для підприємств, неефективно використовувалися бюджетні кошти і не узгоджувалися дії між цими органами; не мала системи планування на національному рівні й не піддавалася коректній оцінці з погляду результативності та ефективності заходів, що вживалися; лягала значним фінансовим та організаційним тягарем на підприємства, які були вимушені платити за здійснення неодноразового державного контролю [9, с. 106].

Крім того, безпечність харчових продуктів почала все більше й більше залежати від зв'язків між різними рівнями виробництва, тому цілком логічно, що така еволюція призвела до необхідності передачі одній структурі всіх видів контролю, який проводився по всьому виробничому ланцюгу: від господарства до кінцевої переробки харчових продуктів. Як мінімум, між різними державними структурами повинна бути забезпечена організована і ефективна координація. Тому вважаємо, що проведення інституційних реформ у сфері контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів шляхом впровадження європейської моделі контролю є важливим «кроком вперед» для нашої країни, оскільки лише забезпечення належної діяльності у цій сфері на основі одного контролюючого органу створить підґрунтя для захисту вітчизняного ринку від зазілля неякісної, а почасти й небезпечної для здоров'я людини харчової продукції.

Як зазначає голова Служби [10], механізм її роботи ґрунтуватиметься на певних принципах. Зокрема, пріоритетом служби є відмова від надлишкових функцій, здійснення консультаційної роботи, перевірки лише там, де вони потрібні, планування перевіркової діяльності, максимальна прозорість, передача частини функцій приватному сектору, досягнення еквівалентності української системи контролю з системою ЄС.

Отже, є всі передумови вважати, що наявність одного контролюючого органу

дасть змогу використовувати державні ресурси найефективніше і при цьому забезпечити необхідний рівень захисту здоров'я та життя людини.

Однак, поряд з позитивними висловлюваннями, вважаємо за потрібне акцентувати увагу на деяких дискусійних питаннях, і запропонувати власне бачення їх вирішення.

Законодавство України, в тому числі і Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [11], не містить поняття «компетентний орган» для визначення найменування центральних органів виконавчої влади, як це передбачено щодо центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів. Тому вважаємо, що було б доцільно сформулювати поняття компетентного органу та закріпити його на законодавчому рівні аби у подальшому при розробці нових нормативних актів або внесенні змін до вже існуючих не виникало питань щодо того чому той чи інший орган виконавчої влади визначено компетентним у відповідній галузі.

Для цього треба спершу визначити зміст поняття «компетентний» та встановити його складові елементи. Щоб глибше зрозуміти що саме означає зазначене поняття, звернемося до тлумачних та енциклопедичних словників.

Термін «компетентний» (від лат. *competens (competentis)* належний, спроможний) визначається як «знаючий, обізнаний, авторитетний в якій-небудь галузі; який володіє компетенцією» [12, с. 289]; «1) який має достатні знання в якій-небудь галузі; який з чим-небудь добре обізнаний; тямущий; який ґрунтується на знанні; кваліфікований; 2) який має певні повноваження; повноправний, повновладний» [13, с. 560]; «компетентний суддя, хто може і має право судити про когось, про щось, а то будь-кого ... суддя повноправний» [14, с. 375]. Досить поширеним є погляд Дж. Равена, який визначає компетентність як специфічну здатність, необхідну для ефективного виконання конкретної діяльності в конкретній предметній галузі, яка містить вузькофахові знання, специфічні предметні навички, способи мислення, а також розуміння відповідальності за свої дії [15, с. 28].

Як бачимо, у всіх наведених тлумаченнях «компетентності» йдеться або про людину, яка володіє відповідною компетенцією, або про заклад, орган управління, що має права для вирішення якого-небудь питання. Загальною для всіх наведених тлумачень є їх змістова основа: знання, які повинна мати особа; коло питань, в яких особа повинна бути обізнана; досвід, необхідний для успішного виконання роботи у відповідності з установленими правами, законами, статутом, тобто необхідні характеристики владного суб'єкта, що впливають на ефективність його діяльності у певній сфері.

Зроблені висновки дають нам змогу сформулювати власне поняття «компетентного органу» з метою закріплення його на законодавчому рівні, тому пропонуємо доповнити статтю 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» пунктом 2.1 наступного змісту: «Компетентний орган – це центральний орган виконавчої влади, який в системі органів певної галузі має найбільше коло повноважень, визначених на законодавчому рівні, укомплектований працівниками з відповідною фаховою підготовкою, які мають необхідні знання та досвід у цій галузі для ефективного виконання покладених на них завдань». Таке визначення, на нашу думку, найбільш повно відображає зміст поняття «компетентний» стосовно центрального органу виконавчої влади, об'єднавши при цьому головні складові його тлумачення.

Діяльність центральних органів виконавчої влади базується на нормах Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». В п.1 ч.2 статті 17 цього закону зазначено, що «у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба» [11]. Держпродспоживслужба, як вже було зазначено, об'єднала у собі одразу три центральних органи виконавчої влади: Держветфітослужбу, Держсанепідслужбу та Держспоживінспекцію. Отже, теоретично, злиття ланки контролюючих органів у нову службу мало б докорінно змінити їх функції — із забезпечення контролю на надання адміністративних послуг.

Однак слід зазначити, що аналіз змісту основних завдань Держпродспоживслужби, зазначених у Положенні про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів від 2 вересня 2015 р. № 667 [16] свідчить про те, що завдання нового органу в основному полягають у здійсненні контролю (нагляду) практично у всіх зазначених у Положенні сферах. Тобто контрольно-наглядові функції замасковані під надання адміністративних послуг. Отже, за характером своїх функцій цей орган не відповідає такому виду центральних органів виконавчої влади, як служба, тому, на нашу думку, такий орган повинен був бути створений не як служба, а як інспекція.

Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів» в системі органів виконавчої влади у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів виділяє також і центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення. До вступу в дію Закону, а саме до 20 вересня 2015 року, таким органом була Державна санітарно-епідеміологічна служба України, але ж, як вже зазначалося, Постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», Держсанепідслужба України приєдналася до нової Держпродспоживслужби і функції з реалізації державної політики реформованого органу, згідно Постанови, були покладені на новий орган. У Законі також відсутні повноваження цього органу, як це передбачено для інших центральних органів виконавчої влади. Таким чином, вищезазначений орган лише формально зазначається в Законі і залишається незрозумілим який саме орган мав на увазі законодавець, виокремлюючи його у статті 5 зазначеного Закону.

**Висновки.** Спираючись на вищевикладене вважаємо за доцільне:

- доповнити Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» статтею 5<sup>1</sup> «Компетенція Кабінету Міністрів України у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів»;
- закріпити у ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» поняття «компетентний орган»;
- Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів перейменувати у Державну інспекцію України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів;
- законодавцю визначитись із тим, який саме державний орган має на увазі під «центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення», що лише формально зазначається у ч. 1 ст. 5 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів».

## ЛІТЕРАТУРА:

1. Наливайко Л. Р. До питання про визначення поняття «механізм Української держави» // Підприємництво, господарство і право. — 2005. — № 10. — С. 92–96.
2. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів : закон України від 23 грудня 1997 року № 771/97-ВР // Урядовий кур'єр. — 1998. — 24 січня.
3. Про Кабінет Міністрів України : закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2014. — № 13. — ст. 222.
4. Совгиря О.В. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: сучасний стан та тенденції розвитку / О.В. Совгиря. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — 464 с.
5. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України : постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267 // Офіційний вісник України. — 2015. — 22 травня (№38). — стор. 86. — Ст. 1141.
6. Про Міністерство аграрної політики та продовольства України : указ Президента України від 23 квітня 2011 р. № 500/2011 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 31. — Ст. 1326.
7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 // Урядовий кур'єр. — 2014 р. — 16 вересня (№ 169).
8. Венгеров А. Б. Теория государства и права : учебник / А. Б. Венгеров. — М. : Новый юрист, 1998. — 624 с.
9. Захаркевич Н.П. Інституційне забезпечення державного регулювання якості та безпеки харчових продуктів в Україні / Н.П. Захаркевич // Університетські наукові записки. — 2012. — №2 (42). — С. 105-110.
10. Нова служба — нові підходи. Бізнес зустрівся з новопризначеним головою Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів [Електронний ресурс] / Прес-реліз Американської торгівельної палати в Україні від 17 липня 2015 р. — Режим доступу : <http://pravotoday.in.ua/ua/press-centre/publications/pub-1102/>
11. Про центральні органи виконавчої влади : закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Урядовий кур'єр. — 2011 р. — 12 квітня (№ 66).
12. Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70000 слов / Под ред. Н.Ю. Шведовой. — 23-е изд., испр. — М.: Русский язык, 1990. — 917 с.
13. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. — К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. — 1728 с.
14. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4-х т. Т.2 / Под. ред. М.И. Бодуэна де Куртене. — М.: Цитадель, 1998. — 1042 с.
15. Равен Дж. Фрагмент книги «Компетентность в современном обществе» // Психологический журнал / Дж. Равен. — 2001. — № 4. — С. 28.
16. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 667 // Урядовий кур'єр. — 2015. — 12 вересня (№ 168).

