

УДК 349.42

**В.С. КАЙДАШОВ**, Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО БЕЗПЕЧНІСТЬ ТА ЯКІСТЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ

*Ключові слова:* сільськогосподарська продукція, якість продукції, безпечність продукції, державний контроль, етапи державного контролю

Неможливо не погодитися із тим, що забезпечення населення безпечною та якісною сільськогосподарською продукцією є першочерговим обов'язком будь-якої цивілізованої держави. Для України в умовах складної екологічної ситуації та масового ввезення до неї імпортних продуктів харчування сумнівної якості стає вкрай важливим дотримання всіма учасниками ринку вимог щодо безпечності та якості сільськогосподарської продукції, вимог, спрямованих, передусім, на захист життя та здоров'я громадян, а отже й забезпечення продовольчої безпеки країни в цілому. Крім того, інтеграція України у світове економічне співтовариство неможливо без створення у ній досконалої правової бази для забезпечення якості продуктів харчування [1, с.105]. З огляду на наведене, проблема забезпечення безпечності та якості сільськогосподарської продукції в аспекті реалізації державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки населення має виражений ступінь актуалізації й висувається в розряд першорядних.

Аналізу проблем, пов'язаних із сферою державного контролю за дотриманням законодавства про якість продукції присвятили свої праці такі науковці, як А. Рабінович [1], А.М. Запорожець [2], Ф. Ніксон [3], В.Ф. Опришко [4], Л.І. Брославський [5] та

інші.

Метою цієї статті є розгляд та аналіз актуальних питань щодо здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про безпечність та якість сільськогосподарської продукції, його етапів, повноважень уповноважених органів у цій сфері, а також формулювання пропозицій стосовно вдосконалення правового регулювання сфери, що досліджується. Новизна роботи полягає в комплексному аналізі нормативно-правових актів, що регулюють сферу здійснення контрольних повноважень органами державної влади щодо дотримання вимог безпечності та якості сільськогосподарської продукції, а також пропозиції вдосконалення чинного законодавства України.

Слід погодитися із твердженням, що процес забезпечення виробництва будь-якої продукції належної якості складається з трьох скоординованих між собою функціональних етапів: точного визначення наміченого рівня якості; виробництва продукції, що відповідає цьому рівню якості; перевірки (контролю) відповідності виготовленої в такий спосіб продукції заданому рівню якості [3, с.33]. Саме тут слід згадати слова В.І. Леніна стосовно того, що для правильного функціонування суспільства, головним є облік та контроль [6, с.101].

Контроль і його різновид – нагляд дозволяють установити відповідність фактичного стану справ ухваленим рішенням, визначити з урахуванням цього необхідні шляхи корегування подальшої діяльності. Контроль і нагляд за дотриманням законодавства про безпечність та якість сільськогосподарської продукції – функції, за допомогою яких встановлюється відповідність діяльності органів державної влади, посадових осіб і інших суб'єктів нормативним приписам законодавства, що регулює суспільні відносини в процесі забезпечення безпечності та якості сільськогосподарської продукції.

Значущість контролю підкреслюється майже всіма науковцями, що досліджували ці питання. Зокрема, А.М. Запорожець зазначав, що однією з причин, що обумовили глибокі застійні явища в економіці, серйозні ві-

дставання в розвитку науково-технічного процесу, низьку якість продукції, що виробляється, є незадовільне здійснення контрольних повноважень [2, с.95].

Центральним нормативно-правовим актом, що визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю), є Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [7].

У статті 1 Закону наводиться визначення державного нагляду (контролю) як діяльності 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, прийняттого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

Проте у правовому регулюванні контрольно-наглядової діяльності у сфері безпечності та якості сільськогосподарської продукції сьогодні існує ряд недоліків, у тому числі й щодо розуміння самих понять «контроль» і «нагляд». Так, Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів» [8] начебто відрізняє поняття «державний контроль» та «державний нагляд», проте наводить майже ідентичне їх визначення, наголошуючи лише на здійсненні державного контролю протягом усього процесу виробництва та/або обігу (при цьому ми свідомо опускаємо інші недоліки вказаних визначень). Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», як наводилося раніше, дає загальне визначення як контролю, так і нагляду. Проте зауважимо, що за своїм змістом ці функції відрізняються один від од-

ного, а способи, за допомогою яких у процесі контролю й нагляду досягається належний рівень безпечності та якості сільськогосподарської продукції, є досить різноманітними. Разом із тим існуючі способи контролю й нагляду, узяті воедино, дають можливість здійснити від імені держави перевірку стану дотримання правових, техніко-юридичних та інших вимог, що ставляться до якості продукції на будь-якій стадії виробництва, реалізації або споживання продукції [9, с.58]. Головною ж відмінністю цих заходів є те, що контролем охоплюється, як правило, широке коло питань, що стосуються забезпечення безпечності та якості продукції, у той час як нагляд здійснюється за більш вузьким колом питань або навіть одним питанням. Крім того, контроль здійснюється щодо підлеглих об'єктів управління якістю, а нагляд ведеться за безпосередньо не підлеглими об'єктами [4, с.131].

Особливості ж контролю і нагляду у сфері безпечності та якості сільськогосподарської продукції пов'язані, перш за все, із об'єктом такої діяльності. Так, об'єктом у цьому випадку є будь-яка діяльність, пов'язана із виробництвом та обігом сільськогосподарської продукції, починаючи від її вирощування і закінчуючи використанням кінцевим споживачем. Контроль включає в себе перевірку дотримання фізичними та юридичними особами ветеринарних, санітарних, фітосанітарних та інших вимог, що ставляться до сільськогосподарської продукції. Проте кінцевим результатом і контролю, і нагляду у сфері, що досліджується, має бути впевненість людини в тому, що ця сільськогосподарська продукція відповідає вимогам, що ставляться державою до неї, у тому числі й вимогам щодо її безпечності та якості.

Розглядаючи питання якості продукції, В.І. Новоселов [5, с.90] вказував на такі цілі (завдання) контролю: 1) отримання інформації щодо дотримання норм законодавства про якість продукції; 2) виявлення та фіксування порушень цих норм, вжиття заходів впливу на порушників; 3) встановлення причин порушення і умов, що сприяли їх вчиненню.

Вважаємо, що згідно із вказаними завданнями можна виділити й окремі етапи конт-

ролю за дотриманням законодавства про безпечність та якість сільськогосподарської продукції.

Так, першим етапом контролю, як і будь-якої іншої пізнавальної діяльності, є отримання інформації щодо дотримання норм законодавства України про безпечність та якість сільськогосподарської продукції із наступним аналізом отриманих даних. Джерела отримання такої інформації залежатимуть від статусу та повноважень конкретного органу, що здійснює контроль, умов, за яких цей контроль здійснюється (розгляд звернення, планова перевірка тощо), а також інших факторів.

Наступним етапом контролю є виявлення та фіксування порушень зазначених норм та вжиття заходів впливу на порушників. За своїм характером цей етап є певною мірою неов'язковим, оскільки за результатами аналізу отриманої інформації контролюючий орган не завжди виявляє правопорушення чинного законодавства України. Проте, на жаль, така ситуація для нашої країни на сучасному етапі не є типовою. Фіксування порушень здійснюється у спеціальному документі (як правило акті), після чого до винних осіб застосовуються заходи дисциплінарного, адміністративного, матеріального або навіть кримінального характеру у залежності від вказаних вище факторів.

Останнім за переліком, проте надважливим за змістом, є етап встановлення причин порушення норм чинного законодавства України у сфері безпечності та якості сільськогосподарської продукції, а також умов, що сприяли їх вчиненню. Так, при виконанні покладених на нього завдань, здійснивши збір та аналіз інформації щодо дотримання норм законодавства України про безпечність та якість сільськогосподарської продукції, притягнувши винних осіб до відповідальності, контролюючий орган має всі можливості виявити, проаналізувати та узагальнити ті причини і умови, що сприяли вчиненню правопорушення. На жаль, для більшості контролюючих органів вказане є лише правом (на відміну від правоохоронних органів, що мають це за обов'язок). Проте важливість цього

етапу полягає саме у його превентивному характері. Усуваючи причини цього правопорушення та умови, що сприяли його вчиненню, орган контролю здатний попередити або ж мінімізувати можливість вчинення й інших правопорушень.

Отже, визначившись із завданнями та етапами контролю, пропонуємо більш детально проаналізувати повноваження спеціально уповноважених центральних органів виконавчої влади з питань реалізації аграрної політики щодо контролю за дотриманням законодавства про безпечність та якість сільськогосподарської продукції.

Як відомо, центральним органом виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної аграрної політики, продовольчої безпеки держави, державного управління у сфері сільського господарства, садівництва, виноградарства, харчової і переробної промисловості та комплексного розвитку сільських територій є Міністерство аграрної політики та продовольства України (далі - Мінагрополітики), що у своїй діяльності керується Конституцією України, а також законами та підзаконними актами України.

Відповідно до статті 4 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів», Мінагрополітики входить до системи державних органів, що в межах їх компетенції забезпечують розробку, затвердження та впровадження санітарних заходів, а також державний контроль та нагляд за виконанням санітарних заходів.

Конкретні повноваження Мінагрополітики, з урахуванням приписів Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 р. № 1085/2010, закріплені у Положенні про Міністерство аграрної політики України, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 01.11.2006 р. № 1541 [10]. Так, Мінагрополітики організовує і здійснює в межах своїх повноважень систематичний контроль за виконанням актів законодавства (пункт 2), забезпечує у встановленому законодавством порядку здійснення державного контролю та нагляду за якістю та безпекою (курсив наш – В.К. Проте

правильніше б було вживати поняття «безпечність», однак це не є метою розгляду цієї статті) сільськогосподарської продукції, сировини і продовольства, їх зберіганням і продажем (підпункт 19 пункту 4), контроле виконання власних наказів (пункт 7), а також здійснює деякі інші контрольні повноваження.

Проте сьогодні існує правова колізія, що, за умови повного слідування «букві закону», може призвести до ускладнення здійснення Мінагрополітики своїх контрольних повноважень.

Насамперед йдеться про закріплене у частині 4 статті 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» положення, відповідно до якого орган державного нагляду (контролю) не може здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, *якщо закон* прямо не уповноважує такий орган на здійснення державного нагляду (контролю) у певній сфері господарської діяльності та *не визначає повноваження такого органу під час здійснення державного нагляду (контролю)* (курсив наш – В.К.).

Здавалося б, Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів» уповноважує Мінагрополітики на здійснення державного нагляду (контролю) за виконанням санітарних заходів (які, до речі, відповідно до положень цього Закону та Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [11], включають в себе лише показник безпечності харчової продукції, залишаючи поза увагою показник її якості). Проте окрім вказівок на його повноваження щодо реєстру потужностей об'єктів для імпорту товарів, що потребують експлуатаційного дозволу, а також обов'язку погодження деякими виробниками харчових продуктів із ним технології виробництва, зазначений Закон не конкретизує інші повноваження Мінагрополітики.

Отже, як бачимо, навіть наявність згаданого Положення не усуває цієї правової колізії. Деякі роз'яснення з цього приводу дає стаття 3 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів», наводячи шляхи забезпечення державою безпечності та якості

продукції, однак тут не вказується конкретний орган, повноважний провадити у життя такі напрями державної політики.

Як вже було з'ясовано раніше, державний контроль має на меті не лише виявлення порушень, а й вжиття заходів впливу на порушників та встановлення причин порушення і умов, що сприяли їх вчиненню. Проте під час аналізу зазначених нормативно-правових актів нами не було виявлено жодних подібних повноважень Мінагрополітики. Згадка щодо можливості притягнення винних осіб до відповідальності міститься у статтях 3 та 59 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів», проте вказівки на наявність такого повноваження саме у Мінагрополітики відсутня. Щодо змісту названого Положення, то воно взагалі не містить будь-яких згадок щодо можливості Мінагрополітики порушувати питання про притягнення до відповідальності винних осіб.

Маючи на меті повно та всебічно дослідити окреслене питання, ми вважали за потрібне також проаналізувати контрольні повноваження Державної інспекції з контролю якості сільськогосподарської продукції та моніторингу її ринку, Положення про яку затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 22.01.2004 р. № 65 [12]. Указана інспекція є урядовим органом, що функціонує у системі Мінагрополітики, основним завданням якої є здійснення державного контролю за додержанням технічних умов, вимог стандартів, інших нормативних документів, пов'язаних з якістю та безпекою сільськогосподарської продукції під час її заготівлі, зберігання, переробки, реалізації, проведення експортно-імпортних операцій (підпункт 3 пункту 3), координація в межах своїх повноважень державний контроль за якістю сільськогосподарської продукції, додержанням технічних умов, вимог технічних регламентів, державних стандартів, інших нормативних документів під час виробництва, зберігання, переміщення та реалізації такої продукції, ведення технологічних процесів (підпункт 5 пункту 4), здійснення захисту прав суб'єктів аграрного ринку та споживачів щодо забезпечення їх якісною сільсько-



господарською продукцією (підпункт 8 пункту 4). Стосовно можливості порушувати питання про притягнення винних до відповідальності, то підпунктом 5 пункту 5 визначено, що інспекція має право відвідувати підприємства, установи та організації незалежно від форми власності та господарювання, які здійснюють закупівлю, зберігання і переробку сільськогосподарської продукції для державних та регіональних потреб, і видавати приписи про усунення порушень та недоліків у забезпеченні її якості.

Проте наявність зазначених положень майже не впливає на зміст контрольних повноважень зазначеної інспекції. Зокрема, залишається не зрозумілим, чию саме діяльність та у яких випадках координує інспекція; за яким критерієм нормотворець здійснював вибір стадій «життєвого циклу» продукції, на яких здійснюється безпосередній або ж опосередкований контроль; чому можливість видавати приписи про усунення порушень та недоліків у забезпеченні якості сільськогосподарської продукції існує лише щодо суб'єктів господарювання, які здійснюють закупівлю, зберігання і переробку сільськогосподарської продукції для державних та регіональних потреб; яким чином відбувається захист прав суб'єктів аграрного ринку й споживачів сільськогосподарської продукції тощо.

Отже можна зробити висновки, що на сучасному етапі розвитку українського суспільства та держави в цілому ще зберігається ряд істотних причин і умов, що можуть викликати й у дійсності викликають порушення правових вимог, що ставляться до безпечності та якості сільськогосподарської продукції, як-то слабка правова дисципліна окремих службових та посадових осіб, низький рівень обізнаності людей щодо вимог, яким повинна відповідати сільськогосподарська продукція тощо, тому контрольна діяльність в аналізованій сфері об'єктивно повинна зберігатися й у подальшому активізуватися. Чинна ж організація контролю за безпечністю та якістю сільськогосподарської продукції в Україні має ряд недоліків. Зокрема, незважаючи на досить високий рівень урегулюва-

ності досліджуваної сфери (мається на увазі кількісний аспект), залишаються не вирішеними питання щодо змісту основних повноважень контролюючих органів, у тому числі й щодо виявлення і усунення правопорушень та притягнення винних осіб до передбаченої чинними законодавством України відповідальності. Крім того, неузгодженість правових норм у цій сфері загрожує нормальній діяльності контролюючих органів та належному виконанню покладених на них завдань, що може призвести до дерегуляції аграрного сектору економіки та насичення ринку сільськогосподарською продукцією, що не відповідає вимогам щодо її безпечності та якості. Як наслідок – це межує із загрозою національним інтересам України та можливістю заподіяння шкоди здоров'ю значної частини її населення.

Сучасні українські економіко-правові умови вимагають від держави не лише надання суб'єктам господарювання певних прав, а й запровадження нової та/або вдосконалення вже існуючої системи контролю та нагляду за їх діяльністю. Вивчені теоретичні та нормативні матеріали дозволяють стверджувати, що своєчасне виявлення й подальше припинення реалізації сільськогосподарської продукції неналежної якості можливе лише за умов здійснення систематичних та комплексних перевірочних заходів з боку уповноважених органів. Разом із тим правовий механізм забезпечення відповідності рівня безпечності та якості сільськогосподарської установленим вимогам не дозволяє цим органам повною мірою здійснювати покладені на них функції й виконувати поставлені перед ними завдання, у зв'язку із чим існує нагальна необхідність вдосконалювати не лише систему цих органів, а й існуючу нормативно-правову основу їх діяльності.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Рабінович А. Право людини на якісні продукти харчування: нормативно-юридичний механізм його забезпечення в Україні (загальна характеристика) / А. Рабінович // Підприємництво, господарство і право. –

2006. – № 8. – С. 105–109.

2. Запорожец А. М. Правовые проблемы обеспечения качества продукции / А. М. Запорожец. – Х., 1989. – 151 с.

3. Никсон Ф. Роль руководства предприятия в обеспечении качества и надежности / Ф. Никсон. – М. : Изд-во стандартов, 1978. – 243 с.

4. Опрышко В. Ф. Правовые основы государственного управления качеством продукции / В. Ф. Опрышко. – К. : Головное издательство издательского объединения «Вища школа», 1986. – 271 с.

5. Качество продукции и право / В. Ф. Опрышко (рук. авт. колл. и отв. ред.), В. И. Новоселов, В. М. Огрызков, Л. И. Брославский. – К. : Политиздат Украины, 1988. – 180 с.

6. Ленин В. И. Государство и революция / В. И. Ленин // Полн. собр. соч. Т. 33 / В. И. Ленин. Изд. 5. – М. : Изд-во полит. лит-ры, 1968. – 466 с.

7. Закон України «Про основні засади

державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» // ВВР України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

8. Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів» // ВВР України. – 1998. – № 19. – С. 98.

9. Качество продукции и право. – К. : Политиздат Украины, 1988. – 179 с.

10. Постанова Кабінету міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики України» // Офіційний вісник України. – 2006. – № 45. – Ст. 2999.

11. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» // ВВР України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

12. Постанова Кабінету міністрів України «Про затвердження Положення про Державну інспекцію з контролю якості сільськогосподарської продукції та моніторингу її ринку» // Офіційний вісник України. – 2004. – № 3. – Ст. 126.

*Кайдашов В. С. Актуальні питання державного контролю за дотриманням законодавства про безпечність та якість сільськогосподарської продукції / В. С. Кайдашов // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 425–430 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11kvctcp.pdf>*

На підставі всебічного теоретико-практичного аналізу правової бази та наукової літератури розглянуті актуальні питання щодо здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про безпечність та якість сільськогосподарської продукції, його етапів, повноважень уповноважених органів у цій сфері, а також сформульовані пропозиції стосовно вдосконалення її правового регулювання.

\*\*\*

*Кайдашов В.С. Актуальные вопросы государственного контроля за соблюдением законодательства о безопасности и качестве сельскохозяйственной продукции*

На основании всестороннего теоретико-практического анализа правовой базы и научной литературы рассмотрены актуальные вопросы осуществления государственного контроля за соблюдением законодательства о безопасности и качестве сельскохозяйственной продукции, его этапов, полномочий уполномоченных органов в этой сфере, а также сформулированы предложения по совершенствованию её правового регулирования.

\*\*\*

*Kaidashov V.S. Issues of State Control over Observance of Legislation on Safety and Quality of Agricultural Products*

Based on a comprehensive theoretical and practical framework of analysis and scientific literature on the current issues of state control over observance of legislation on safety and quality of agricultural products, its stages and the authority of the competent authorities in this field, and formulated proposals for the improvement of its legal regulation.