

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ І**  
**ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

Кваліфікована наукова праця  
на правах рукопису

**ПУСТОВІТ ОЛЕКСАНДР ЮРІЙОВИЧ**

УДК № 342.97:334.722.1

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО**  
**УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ЯКОСТІ ТА БЕЗПЕЧНОСТІ**  
**СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ**

12.00.07 – адміністративне право  
і процес; фінансове право; інформаційне право  
(юридичні науки)

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата наук

Дисертація містить результати власних досліджень.  
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на  
відповідне джерело **О.Ю. Пустовіт**

Науковий керівник:

**Піддубний Олексій Юрійович**

Доктор юридичних наук, доцент

Київ – 2019

## АНОТАЦІЯ

**Пустовіт О.Ю. Адміністративно-правовий статус органів державного управління в галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції** – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2019.

У дисертації досліджуються актуальні питання адміністративно-правового статусу органів державного управління в галузі якості та безпеки сільськогосподарської продукції.

Дисертація є завершеною науковою працею, виконана в Україні на новому теоретичному рівні і є дослідженням правового становища органів держави, що уповноважені здійснювати контроль безпечності та якості сільськогосподарської продукції на сучасному етапі.

Сучасний стан розвитку держави характеризується не просто активізацією, а кардинальним реформуванням усіх сфер суспільного життя. Потреба в змінах, нова роль на міжнародній арені, внутрішньополітична позиція, новосформоване бачення стандартів життя населення співвідносить поняття таких реформ з поняттями прогресу та покращення.

У цьому світлі актуальним є і удосконалення діяльності органів публічної адміністрації, вагомою ланкою системи яких є органи державного управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції.

Зокрема, у системі цінностей, якими дорожить будь-яка цивілізована нація, особливе місце завжди відводиться здоров'ю людей, як про це говорить Основний Закон. Останнє не можна розглядати як щось автономне та незалежне, адже стан здоров'я залежить від багатьох факторів: кліматичних умов, стану навколишнього природного середовища, стану медицини. Однак головну загрозу представляє неякісна та небезпечна продукція

сільськогосподарського виробництва, зокрема, яка вживається як продукти харчування. Потенціал агропродовольчого сектору значною мірою впливає на забезпечення продовольчої безпеки України, що є головною функцією держави та має стратегічне значення, оскільки від нього залежить і національна безпека України.

Необхідність осмислення практичних та теоретичних аспектів функціонування, завдань, повноважень та інших складових адміністративно-правового статусу органів державного управління у сфері якості та безпеки агропромислової продукції зумовлює необхідність проведення наукового дослідження у цій галузі.

Законодавча база, що регулює діяльність органів державного управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції охоплює нормативні документи різного призначення, які можливо класифікувати на групи законодавчих актів: кодифіковані законодавчі акти; програмні законодавчі акти, що визначають завдання і напрями розвитку та трансформації у сфері безпечності та якості сільськогосподарської продукції, в тому числі інтеграцію і міжнародне співробітництво; закони загального характеру, що визначають повноваження і розподіл сфер відповідальності за державними органами; національна система технічного регулювання у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції; законодавчі акти, що регулюють питання екологічної безпечності та якості сільськогосподарської продукції, виробництво органічної сільськогосподарської продукції; закони про окремі види продукції, особливості її виробництва та реалізації.

Аналогічно побудована підзаконна база діяльності, однак в силу специфічних завдань запропоновано розділяти підзаконне нормативне регулювання не за галузевим, а за функціональним критерієм на дві групи:

- документи, що регулюють внутрішню організаційну діяльність органів управління (визначає структуру, чисельність, планування, контроль роботи, матеріально-технічне забезпечення, функціональні обов'язки посадовців такої системи тощо);

- документи, що регулюють зовнішню адміністративну діяльність (пов'язана з участю у формуванні державою політики щодо забезпечення продовольчої безпеки, відповідно, організації роботи у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції, а також її реалізації).

Вивчення міжнародно-правових актів свідчить про необхідність удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності органів державного управління в сфері забезпечення якості та безпеки харчування, передусім, з необхідністю їх «внутрішньої» гармонізації, а також гармонізації з правом ЄС. При цьому зазначені процеси повинні відбуватись як системні перетворення, що передбачають формування не тільки якісно нового, але й ефективного механізму їх правозастосування.

Щодо підзаконної регламентації, то прослідковується, що вона часто призводить: до небажаного дублювання нормативного матеріалу, може бути спрямована на захист суто відомчих інтересів, закріплюючи односторонні управлінські рішення, часто характеризується складною мовою і може суперечити новому законодавству, відповідно до якого суб'єкт нормотворення не вносить змін до сформованих підзаконних актів, що передували новоприйнятим законодавчим актам.

Розглядаючи процес гармонізації законодавства, потрібно враховувати, що можливості імплементації у правову систему європейського законодавства залишаються обмеженими. Причинами цього є те, що, по-перше, законодавство в сфері забезпечення якості та безпеки сільськогосподарської продукції не може та не повинно бути важким для сприйняття, що обмежує можливість прямого запозичення правових конструкцій, техніко-юридичних способів викладення правового масиву тощо. Останні можуть використовуватись лише в достатньо адаптованому вигляді. Проблему також представляє правова нестабільність підзаконних актів, яка пов'язана з синхронністю їх прийняття. У цьому відношенні важливим аспектом удосконалення законодавства в сфері забезпечення якості та безпеки

харчування є чітке планування законодавчих робіт, що забезпечує прийняття нормативно-правових актів в узгодженому часовому аспекті.

В роботі представлено міжнародний досвід з кола питань, що стосуються якості та безпеки сільськогосподарської продукції. Зважаючи на підписання Угоди про асоціацію Україна-ЄС актуальним є вивчення досвіду регулювання сфери на прикладі окремих країн-учасниць ЄС (Німеччина, Бельгія, Польща, Велика Британія, Естонія, Канада). Розкрито систему органів управління галуззю безпеки продукції

Проаналізовано міжнародні документи, підходи, політику врегулювання сфери якості та безпеки агропродовольчої продукції. Зокрема, ключову роль відіграє відмінність європейського законодавства у підході до понять «безпеки» та «якості», так як останнє є суто комерційним, ринковим терміном.

Досвід інших країн у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції також свідчить, що необхідного рівня безпечності сільськогосподарської продукції можна досягти без застосування жорстких обмежувальних адміністративних процесів, які негативно впливають на конкурентоспроможність аграрного сектору. Основу в забезпеченні безпеки сільськогосподарської продукції все ж складають власники підприємств з виробництва та обігу агропродовольчої продукції. Вони несуть основну відповідальність за безпеку харчових продуктів, будь то промислове підприємство, фермер, пекар чи власник ресторану. Співробітники органів з контролю безпеки харчової продукції, ветеринарного нагляду проводять вибірковий контроль продукції та системи менеджменту якості підприємств.

Вагомим стимулом у виробництві безпечної сільськогосподарської продукції в країнах ефективної ринкової економіки (що можна говорити про країни Євросоюзу) є протекціоністський характер державної аграрної політики.

Вивчення порядку взаємодії між органами державного управління в сфері забезпечення якості та безпеки харчування пояснює останній як

внутрішню взаємодію складових ланок системи суб'єктів у відповідній управлінській сфері, необхідність існування якої обумовлюється, по досліджуваній темі, потребами забезпечення якісною та безпечною продукцією сільського господарства. Обґрунтована неможливість автономного існування систем, оскільки їх зв'язок з іншими системами одного і того ж порядку є органічно обґрунтованим. Тому дану організовану спільність можливо й розглядати і як складову більш загальної системи державного управління.

Визначено, що механізм співробітництва між органами державної влади, органами місцевого самоврядування дозволяє забезпечити підвищення ефективності державного контролю в сфері контролю за якістю та безпечністю продукції.

Під взаємодією державних органів управління та іншими органами державної влади у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції слід розуміти засновану на чинному законодавстві діяльність органів управління, узгоджену з цілями у межах їх компетенції, спрямовану на безумовне дотримання фізичними та юридичними особами вимог чинного законодавства щодо агропродовольчої продукції в координатах якості та безпеки.

Визначено проблемні питання пов'язані в напрямі розвитку міжнародно-правового співробітництва України і міжнародних організацій та пріоритетні напрями діяльності України в питанні вдосконалення національного законодавства, зокрема в сфері науково-технічного розвитку сільського господарства, а також із розвитком міжнародних відносин у цій сфері та вдосконалення чинного законодавства й процесу нормотворчості в агропромисловому комплексі.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий статус; публічна адміністрація; адміністративні послуги; безпечність та якість сільськогосподарської продукції.

## ANNOTATION

**Pustovit O.Y. Administrative-legal status of state control bodies in field of quality and safety of agricultural products.**— Qualifying scientific work on the manuscript.

Thesis for the Degree of Candidate in Law of specialty 12.00.07 – Administrative Law and Process; Financial Law; Informational Law. National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, Kyiv, 2019.

The dissertation deals with the actual issues of the administrative and legal status of the bodies of state administration in the field of quality and safety of agricultural products.

The dissertation is a complete scientific work done in Ukraine at a new theoretical level and is a study of the legal status of state bodies authorized to control the safety and quality of agricultural products at the present stage.

The current situation in development of the state is characterized not only by activation, but by radical reformation of all spheres of public life. The need for change, a new role on the international scene, an internal political stance, a new vision of living standards of the population, relates the notion of such reforms with the concepts of progress and improvement.

In this light, the improvement of the activities of the public administration bodies is also relevant, and the relevant part of the system is the bodies of state administration in the field of quality and safety of agricultural products.

In particular, in the system of values valued by any civilized nation, a special place is always given to the health of people, as the Basic Law says. The latter can not be considered as something autonomous and independent, because the state of health depends on many factors: climatic conditions, the state of the environment, the state of medicine. However, the main threat is the low-quality and dangerous products of agricultural production, in particular, which is used as food. The potential of the agro-food sector greatly affects the food security of Ukraine, which is the main function of the state and has strategic importance, since it also depends on Ukraine's national security.

The need to understand the practical and theoretical aspects of the functioning, tasks, powers and other components of the administrative and legal status of the bodies of state administration in the field of quality and safety of agro-industrial products necessitates the carrying out of scientific research in this field.

It has been determined that the necessity of dynamic development of the organization of relations in the field of production of quality and safe products of the agrarian sector of Ukraine traditionally leaves an important factor of state regulation of the sector by legislative and executive bodies. The first activity consists in complex regulation of the sphere of production of agricultural products by forming a legal field for the development, proper functioning of the agrarian sector, which can be called formal regulation, and the function of actual regulation of the quality and safety of agricultural products is established by public administration bodies, which are the executive branch bodies .

The potential of the agro-food sector greatly affects the provision of food security of Ukraine, which is the main function of the state and has strategic importance, since it also depends on Ukraine's national security, and its component - food security, in an inseparable unity with the provision of which the functions and tasks of state bodies were considered. management in the field of quality and safety of agricultural products.

However, in defining the notion of food security, the legislator takes as a basis only the problem of food availability, while not taking into account the connection with its quality and safety. The latter will warm up a significant role in the formation of food dependence, or vice versa, food independence of the country.

The legislative framework regulating the activity of state administration bodies in the field of quality and safety of agricultural products covers regulatory documents of various purposes, which can be classified into groups of legislative acts: a codified legislative act; program legislative acts defining tasks and directions of development and transformation in the field of safety and quality of agricultural products, including integration and international cooperation; general laws defining the powers and distribution of areas of responsibility for state bodies; national



system of technical regulation in the field of quality and safety of agricultural products; legislative acts regulating issues of environmental safety and quality of agricultural products, production of organic agricultural products; laws about certain types of products, especially its production and sales.

Similarly, the sub-legal basis of activity has been built, but due to specific tasks it is proposed to divide sub-legislative normative regulation not according to branch, but according to functional criterion into two groups: documents regulating the organization's internal organization (defines the structure, size, planning, control of work, material and technical support, functional responsibilities of officials of such a system, etc.);

Also there are documents regulating foreign administrative activity (related to the participation in the formation of a state policy on food security, respectively, organization of work in the field of quality and safety of agricultural products, as well as its implementation).

The study of international legal acts testifies to the need to improve the regulatory and legal regulation of public administration activities in the field of quality assurance and food security, first of all, with the need for their "internal" harmonization, as well as harmonization with the EU law. At the same time, these processes should take place as systemic transformations, which involve the formation of not only qualitatively new, but also an effective mechanism for their enforcement.

Regarding sub legal regulation, it is observed that it often leads to unwanted duplication of normative material, may be aimed at protecting purely departmental interests, fixing one-sided administrative decisions, often characterized by complex language and may conflict with new legislation, according to which the subject of rule-making is not makes changes to the existing by-laws, preceding newly adopted legislative acts.

Considering the process of harmonization of legislation, it should be taken into account that the possibilities of implementation in the legal system of European legislation remain limited. The reasons for this are that, firstly, legislation in the field

of quality assurance and safety of agricultural products can not and should not be difficult to perceive, which limits the possibility of direct borrowing of legal structures, legal and technical methods of legal framework, etc. The latter can only be used in a sufficiently adapted form.

The problem is also the legal instability of bylaws, which is associated with the synchronization of their adoption. In this regard, an important aspect of improving legislation in the field of quality assurance and food security is the clear planning of legislative work, which ensures the adoption of normative and legal acts in a coordinated time aspect.

The paper presents international experience on issues related to the quality and safety of agricultural products. Taking into account the signing of the EU-Ukraine Association Agreement, it is important to study the experience of regulation of the sphere on the example of individual EU member states (Germany, Belgium, Poland, Great Britain, Estonia). The system of bodies of management of a branch of safety of products is revealed.

The international documents, approaches, the policy of regulation of the sphere of quality and safety of agricultural products are analyzed. In particular, the role of European law in approaching the concepts of "safety" and "quality" plays a key role, since the latter is a purely commercial, market-based term.

The experience of other countries in the field of quality and safety of agricultural products also shows that the necessary level of safety of agricultural products can be achieved without the use of strict restrictive administrative processes that adversely affect the competitiveness of the agrarian sector.

The basis for ensuring the safety of agricultural products is still the owners of enterprises for the production and circulation of agri-food products. They are primarily responsible for the safety of food products, whether they are an industrial company, a farmer, a baker or a restaurant owner. Employees of food safety control bodies and veterinary supervision conduct selective control of products and enterprises quality management systems.

A strong incentive in the production of safe agricultural products in the countries of an efficient market economy (which can be talked about the EU countries) is the protectionist nature of state agricultural policy.

The study of the procedure of interaction between public authorities in the field of quality assurance and safety of food explains the latter as the internal interaction of the components of the system of entities in the relevant administrative area, the need for which is determined by the topic under study, the need to provide high-quality and safe agricultural products. The impossibility of autonomous existence of systems is substantiated, since their connection with other systems of the same order is organically grounded. Therefore, this organized community can also be considered as part of a more general system of public administration.

It is determined that the mechanism of cooperation between state authorities and local self-government bodies allows to increase the efficiency of state control in the field of control over the quality and safety of products.

Under the interaction of state authorities and other bodies of state authority in the field of quality and safety of agricultural products, the activity of management bodies based on the current legislation shall be understood to be consistent with the purposes within their competence, aimed at unconditional compliance by the natural and legal persons with the requirements of the current legislation on agri-food products in coordinates of quality and safety.

The problem issues related to the development of international legal cooperation between Ukraine and international organizations and the priority directions of Ukraine's activity in the issue of improving the national legislation, in particular in the field of scientific and technical development of agriculture, as well as the development of international relations in this area and the improvement of the current legislation are determined. Also is the rule-making process in the agro-industrial complex.

Key words: administrative-legal status; public administration; administrative services; safety and quality of agricultural products.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### Стаття у науковому фаховому виданні України

1. Пустовіт О. Ю. Поняття та система органів державного управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право. 2013. № 182. Ч. 3. С. 223–231.

### Статті у наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних наукометричних баз даних:

2. Пустовіт О. Ю. Органи державного управління в галузі якості якості та безпеки сільськогосподарської продукції в системі органів виконавчої влади. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право. 2015. Ч. 1. С. 171–180.

3. Пустовіт О. Ю. Форми і напрями взаємодії органів виконавчої влади у сфері безпечності та якості сільськогосподарської продукції. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2016. Вип. 40. Т. 3. С. 84–89.

4. Пустовіт О. Ю. Трансформація законодавства та повноважень органів державного управління у сфері якості та безпечності харчових продуктів – сучасний етап. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Вип. 1. Т. 2. С. 123–128.

5. Пустовіт О. Ю. Завдання адміністративно-правового регулювання у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2018. Вип. 1. С. 17–20.

### Стаття у науковому виданні іншої держави

6. Piddubnyy O. Y., **Pustovit O. Y.** Legal status of foreign authorities in field of quality and safety of agricultural products. Stredoevropsky vestnik pro vedu a vyzkum. 2013. № 1. P. 103–111. *(Здобувачем досліджено правовий статус*

*іноземних органів влади у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції).*

### **Тези наукових доповідей:**

7. Пустовіт О. Ю. Генетично змінені організми – варто чи ні? Актуальні проблеми правового забезпечення національної продовольчої безпеки і сталого розвитку сільського господарства України: Всеукраїнська науково-практична конференція молодих вчених, присвячена 110-річчю Національного аграрного університету. Київ, 2008. С. 83–85.

8. Пустовіт О. Ю. Завдання органів державного управління у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції. Перспективні напрямки розвитку економіки, управління та права: теорія і практика: Міжнародна науково-практична конференція. Полтава, 2018. С. 9–10.

9. Пустовіт О. Ю. Поняття якості та безпечності сільськогосподарської продукції як предмет адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки держави. Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри: Міжнародна науково-практична конференція. Суми, 2018. С. 172–174.

10. Пустовіт О. Ю. Основи адміністративно-правового забезпечення безпечності та якості харчових продуктів. Вітчизняна наука на зламі епох: проблеми та перспективи розвитку: Всеукраїнська науково-практична конференція. Переяслав-Хмельницький, 2019. С. 94–96.

11. Пустовіт О. Ю. Підсумки оптимізації органів контролю у сфері безпечності та якості сільськогосподарської продукції крізь призму часу. Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті: Міжнародна науково-практична конференція. Одеса, 2019. С. 102–104.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>15</b>
<b>РОЗДІЛ І СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ЯКОСТІ ТА БЕЗПЕЧНОСТІ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ.....</b>	<b>26</b>
1.1. Забезпечення якості та безпечності сільськогосподарської продукції як публічно-сервісна функція.....	26
1.2. Система органів державного управління в галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції .....	44
1.3. Завдання органів державного управління у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції .....	61
Висновки до розділу 1.....	75
<b>РОЗДІЛ II ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ЯКОСТІ ТА БЕЗПЕЧНОСТІ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ.....</b>	<b>80</b>
2.1. Законодавчі основи здійснення повноважень органів державного управління у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції.....	80
2.2. Набуття та реалізація повноважень органів державного управління у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції .....	92
2.3. Правосуб'єктність посадових осіб органів державного управління в галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції .....	105
Висновки до розділу 2.....	121
<b>РОЗДІЛ III НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ЯКОСТІ ТА БЕЗПЕЧНОСТІ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ.....</b>	<b>124</b>
3.1. Зарубіжний досвід організаційно-правового регулювання у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції .....	124
3.2. Правові засади взаємодії між органами державного управління та міжнародними інституціями у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції .....	140
3.3. Удосконалення адміністративно-правового статусу органів державного управління у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції .....	149
Висновки до розділу 3.....	168
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>172</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>	<b>180</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>211</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Сучасний стан розвитку держави характеризується не просто активізацією, а кардинальним реформуванням усіх сфер суспільного життя. Потреба в змінах, нова роль на міжнародній арені, внутрішньополітична позиція, новосформоване бачення стандартів життя населення співвідносять поняття таких реформ з поняттями прогресу та розвитку, побудови ліберально-демократичного суспільства і соціальної держави.

У цьому світлі актуальним є й удосконалення діяльності органів публічної адміністрації, важливою ланкою системи яких є органи державного управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції.

Зокрема, у системі цінностей, якими пишається будь-яка цивілізована нація, особливе місце завжди відводиться здоров'ю людей, як це передбачають основні закони країн, не є винятком із їх числа і Конституція України. Здоров'я не можна розглядати як ізольоване явище, адже здоров'я залежить від багатьох факторів: кліматичних умов, стану навколишнього природного середовища, рівня медицини. Однак одну з найсерйозніших загроз здоров'ю людей являє собою неякісна та небезпечна продукція сільськогосподарського виробництва, зокрема та, що вживається як продукти харчування. Важливим напрямом діяльності держави є забезпечення продовольчої безпеки України, оскільки від нього залежить і національна безпека України у світі глобальних викликів і загроз.

Необхідність осмислення практичних і теоретичних аспектів функціонування, завдань, повноважень та інших складових адміністративно-правового статусу органів державного управління у галузі якості та безпеки сільськогосподарської продукції зумовлює необхідність проведення наукового дослідження у цій сфері.

Категорія «адміністративно-правовий статус» – у постійному полі зору вчених, що також свідчить про важливість та актуальність її визначення.

Вагомою теоретичною базою для дослідження проблем адміністративно-правового статусу стали наукові праці вчених-юристів із теорії права та адміністративного права, зокрема В. Авер'янова, О. Бандурки, Д. Бахраха, А. Берлача, Ю. Битяка, Є. Додіна, Л. Ковалю, В. Колпакова, А. Комзюка, Т. Коломоєць, Р. Куйбіди, Т. Мацелик, Н. Нижник, А. Пасічника, С. Стеценка, Є. Курінного, О. Негодченка, В. Петкова, О. Рябченко, Ю. Тихомирова, В. Шишкіна та інших.

Дотичними до управління в аграрній сфері є праці вчених-адміністративістів, що у різний час досліджували правові питання державного регулювання та управління якістю продукції, повноважень і напрямів взаємодії державних органів у сільському господарстві, питання адміністративної юрисдикції в АПК, таких як Л. Гончарук, О. Горбунова, Н. Берлач, О. Бондар, Г. Іванова, М. Костів, М. Кравчук, В. Курило, К. Котух, І. Ломакіна, А. Любарець, Д. Мандичев, С. Овчарук, О. Паладійчук, В. Петрина, О. Піддубний, І. Пілявська, М. Пушкар, К. Рябець, О. Світличний, А. Тригуб, В. Шкарупа, К. Яремчук, Ю. Ярмоленко.

Важливі аспекти забезпечення якості та безпеки продукції сільського господарства, продовольчої безпеки, регулювання діяльності агропромислового комплексу, ринків агропродовольчої продукції розглянуто у працях вчених – представників аграрного права, серед яких: Н. Багай, О. Батигіна, А. Бейкун, А. Богдан, Л. Бондар, С. Бугера, О. Гафурова, І. Гиренко, Н. Головка, В. Гуревський, А. Духневич, В. Єрмоленко, В. Жушман, В. Кайдашов, Ю. Канарик, Т. Коваленко, Т. Ковальчук, К. Кондратьєва, В. Корнієнко, В. Курзова, С. Лушпаєв, С. Марченко, В. Мельник, С. Оболенська, Л. Панькова, О. Пащенко, Д. Піддубна, О. Погрібний, С. Погрібний, О. Поліводський, С. Романко, Я. Самсонова, Л. Святченко, В. Семчик, В. Станіславський, А. Статівка, Л. Струтинська-Струк, Н. Титова, В. Уркевич, М. Чабаненко, В. Шовкун, М. Шульга, В. Янчук та інші.



Проблемам державного регулювання продовольчого забезпечення приділено увагу в працях багатьох фахівців. Серед яких: з державного управління – В. Довгань, О. Западинчук, В. Іляшенко, Н. Притула, економіки – О. Гойчук, О. Скидан, інших правових галузей – М. Кожух, М. Медведєва та інші.

Проте, не зважаючи на дослідження окремих питань адміністративно-правового статусу або статусу окремих органів, система органів безпечності та якості сільськогосподарської продукції предметом окремого дослідження не була. В існуючих наукових працях вказані питання розглядаються фрагментарно, у межах широкої адміністративно-правової проблематики та без комплексного підходу.

Крім того, з моменту здійснення останніх секторальних досліджень протягом декількох років правовий статус органів державного управління у сфері безпечності та якості сільськогосподарської продукції зазнав суттєвих еволюційних змін. Також за масштабом законодавчих змін, що відбулись упродовж останнього періоду, йдеться вже про абсолютно нову структуру та повноваження органів державного управління в галузі якості й безпечності сільськогосподарської продукції, яка потребує вивчення.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Тема дисертації безпосередньо пов'язана з адміністративно-правовими аспектами програми наукових досліджень Національного університету біоресурсів і природокористування України «Адміністративно-правове регулювання підготовки фахівців та ринку праці в аграрному, екологічному та природоресурсному секторах України» (номер державної реєстрації 0114U000656).

**Мета і задачі дослідження.** Мета дослідження полягає у тому, щоб на основі чинного законодавства України та узагальнень практики його реалізації визначити поняття і структуру адміністративно-правового статусу органів державного управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції, місце таких органів у системі публічної адміністрації, з'ясувати

особливості реалізації наданих повноважень та виробити пропозиції щодо удосконалення діяльності органів державного управління у галузі якості й безпечності сільськогосподарської продукції.

Для досягнення поставленої мети було визначено такі задачі:

- проаналізувати та дати визначення адміністративно-правових засад забезпечення якості й безпечності сільськогосподарської продукції як публічно-сервісної функції;

- визначити організаційну модель у галузі забезпечення якості та безпечності сільськогосподарської продукції як цілісну систему, яку формують функціональні та організаційні зв'язки;

- проаналізувати змістове наповнення завдань, покладених на органи державного управління у сфері безпечності та якості сільськогосподарської продукції з точки зору мети їх діяльності;

- охарактеризувати законодавчі засади адміністративно-правового статусу органів державного управління як підставу правосуб'єктності;

- класифікувати правові джерела і норми, що встановлюють порядок набуття та реалізації повноважень органів державного управління;

- проаналізувати правосуб'єктність посадових осіб органів державного управління в галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції як невід'ємну складову правосуб'єктності відповідного органу;

- охарактеризувати зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності органів державного управління в галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції;

- запропонувати форми і методи взаємодії органів державного управління між собою та з іноземними і міжнародними інституціями щодо регулювання в галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції;

- сформулювати практичні рекомендації щодо удосконалення адміністративно-правового статусу органів державного управління в галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції з урахування

законодавчих змін у рамках Угоди про асоціацію України та Європейського Союзу.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають у сфері функціонування органів державного управління у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції в Україні.

*Предмет дослідження* становить адміністративно-правовий статус органів державного управління у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції в Україні.

**Методи дослідження.** Теоретичною та методологічною основою дисертаційного дослідження стало використання загальнонаукових і спеціальних методів, прийомів наукового пізнання. Їх застосування зумовлюється системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми. Для досягнення поставленої мети і розв'язання зазначених в дослідженні задач було використано такі методи: структурно-функціональний та формально-логічний – для визначення місця і ролі суб'єктів державної управлінської діяльності у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції у системі органів виконавчої влади (підрозділ 1.3); методи класифікації, групування, структурно-логічний та системно-структурний застосовувались для розкриття системи організаційно-правових структур, виділення окремих видів повноважень органів управління та їх посадових осіб, класифікації на групи законодавчих актів та підзаконної бази, що стосується діяльності органів державного управління у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3.); загальнонауковий метод комплексного аналізу використано при визначенні забезпечення якості та безпеки сільськогосподарської продукції як функції державного управління (підрозділ 1.1.); порівняльно-правовий метод застосовувався при дослідженні стану та позитивного досвіду правового адміністрування діяльності органів державного управління в галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції, вивченні нової редакції законодавчих актів, сформованих у рамках

Угоди про співробітництво України та Європейського Союзу (підрозділи 3.1, 3.3); формально-юридичний (догматичний) – для з’ясування співвідношення між окремими нормативно-правовими актами з урахуванням їх юридичної сили, в тому числі підзаконними, що регулюють державні управлінські відносини у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції (підрозділи 2.1, 2.2), наведений метод було використано і в ході пошуку шляхів удосконалення адміністративно-правового статусу органів державного управління у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції (підрозділ 3.3); історіографічний – при вивченні еволюції наукових поглядів, історичний при вивченні законодавчих і підзаконних актів, в чинній і минулих редакціях.

Нормативною базою наукового дослідження слугували загальні та спеціальні нормативні джерела: Конституція України, законодавчі акти, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади.

Також інформаційно-довідковою базою стали наукові праці вітчизняних і зарубіжних науковців та фахівців із теорії права і управління, адміністративного права й безпосередньо щодо досліджень окремих аспектів забезпечення якості та безпеки продукції сільського господарства, періодичні видання, ресурси мережі Internet, результати особистих досліджень автора.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що дисертаційна робота є самостійним теоретичним узагальненням теоретичних і практичних питань адміністративно-правового статусу органів державного управління у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції, яке спрямоване на формування нових та вдосконалення існуючих категорій і понять, пошук ефективних правових механізмів здійснення управлінського впливу держави на стан безпечності та якості харчової продукції.

У результаті проведеного дослідження отримано наукові результати, сформульовано низку положень і висновків, що містять наукову новизну та виносяться на захист:

*вперше:*

– визначено адміністративно-правове регулювання безпечності та якості сільськогосподарської продукції органами законодавчої та виконавчої влади як публічно-сервісну функцію держави, щодо створення регуляторного середовища для виробництва і споживання, функціонування прозорого ринку продукції з достовірними показниками якості та безпечності одиниці, партії, виду продукції та визначеними умовами до її виробника, а також безпосередній організуючий вплив на діяльність суб'єкта правовідносин. Ця функція, реалізована у меті створення відповідних органів, являє собою не що інше, як публічне адміністрування в галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції;

– сформульовано поняття системи органів державного управління у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції як публічно-сервісного організаційного утворення, обумовленого метою реалізації законодавства щодо якості та безпечності сільськогосподарської продукції, що складається з окремих структурних одиниць, кожна з яких виконує відповідні функції регулювання, нагляду, прогнозування, планування, контролю, надання дозволів та інші види публічно-сервісної діяльності;

– встановлено, що консолідація і дисиміляція управлінських повноважень у сфері безпечності та якості сільськогосподарської продукції є маятниковими процесами, тому предметом наукових досліджень правового статусу і системи органів державного управління повинен бути не пошук ідеальної статичної структури з одного чи кількох органів, а конструювання універсальної матриці правового статусу, в яку може вкlastися будь-яка конфігурація управлінських та контрольних органів з довільним розподілом повноважень між ними і яка буде стійкою навіть з урахуванням масштабних реформ у організації державної влади на конституційному рівні;

*удосконалено:*

– визначення завдань держави у окремих галузях на прикладі компетенційного блоку адміністративно-правового статусу органів

державного управління у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції, що включає забезпечення якості та безпечності сільськогосподарської продукції, реалізація яких відбувається у формі правотворчості, договірної адміністрації, правозастосування;

– концептуальний погляд на подолання розосередження повноважень органів державного управління по численним законодавчим актам, більшість із яких прийнята з порушенням ієрархічного критерію, зокрема, запропоновано понизити до підзаконного характеру нормативні акти з питань виробництва окремих видів сільськогосподарської продукції, що повинні являти собою інструкції і технічні регламенти, узгоджені з єдиним галузевим законом та функціональним законодавством у сфері стандартизації;

– підходи до організації та планування нормотворчих робіт шляхом доручення їх робочим групам з експертів під керівництвом державного секретаря відповідного міністерства, що посприяє прийняттю нормативно-правових актів в узгодженому часовому аспекті, уникненню дублювання нормативного матеріалу, захисту суто відомчих інтересів, односторонніх управлінських рішень, складної мови, фрагментарної невідповідності новому законодавству, нестабільності підзаконних актів, яка пов'язана з асинхронністю їх прийняття;

– розуміння повноважень посадових осіб у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції як похідних від повноважень відповідного органу, серед яких виділено три основні групи, властиві саме посадовій особі: здійснення організаційної роботи, надання адміністративних послуг та припинення правопорушень, проте, оскільки виділені групи повноважень не врегульовані односторонньо, існує необхідність чіткої дефініції поняття «державний інспектор в галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції» та закріплення вказаного переліку його повноважень в законі;

– теоретичні засади організації виконавчої влади в Україні, як унітарній державі, на основі вивчення зарубіжного досвіду, в результаті якого запропоновано підтримати позицію про те, що дворівнева система організації

управлінських повноважень у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції, яка передбачає національний і європейський рівень, є оптимальною для України і має на меті об'єднання всіх функцій контролю в одній установі, та поступову передачу повноважень контролю якості й безпечності сільськогосподарської продукції до її виробників за рахунок державного контролю систем якості, а не кінцевого продукту;

– погляди на взаємодію органів виконавчої влади з суміжними сферами діяльності, шляхом доведення необхідності узгодження діяльності спеціалізованого органу державного контролю – Держпродспоживслужби з відповідними структурами Міністерства охорони здоров'я України;

– теоретичні засади правового статусу Держпродспоживслужби, яку необхідно реорганізувати у правовий статус інспекції, оскільки на цей орган покладено переважно контрольно-наглядові повноваження; а також запропоновано передати формування політики, розробку стандартів та нормативних положень Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, із залишенням реорганізованих Держпродспоживслужбі контрольних повноважень;

*дістали подальшого розвитку:*

– типологія нормативно-правових актів, що містять норми про правовий статус, зокрема на прикладі органів якості та безпечності сільськогосподарської продукції виділено кодифіковані законодавчі акти; програмні законодавчі акти; закони загального характеру; закони, що становлять національну систему технічного регулювання у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції; законодавчі акти, які регулюють питання екологічної безпечності та якості сільськогосподарської продукції, закони, що регулюють виробництво органічної сільськогосподарської продукції; закони про окремі види продукції, особливості її виробництва та реалізації;

– диференціація підзаконного нормативного регулювання на дві групи за функціональним критерієм на прикладі органів управління у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції: «.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у можливості використання висновків дисертаційної роботи: у подальших наукових дослідженнях у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції; під час нормотворчої роботи органів державної влади з метою усунення наявних у законодавстві і практиці правозастосування недоліків та удосконалення системи нормативно-правового забезпечення якості й безпечності сільськогосподарської продукції.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційне дослідження виконано автором особисто та являє собою самостійну розробку обраної теми. Основні положення роботи, її висновки та пропозиції, які визначають наукову новизну та виносяться на захист, сформульовані й обґрунтовані дисертантом особисто. Стаття у зарубіжному виданні, опублікована у співавторстві, містить структурну частину, де викладено особистий аналіз повноважень зарубіжних органів державної влади.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані:

– у науково-дослідній діяльності – для подальших наукових досліджень механізму реалізації управлінських повноважень у сфері безпечності та якості сільськогосподарської продукції;

– у законотворчій діяльності – при підготовці відповідних законопроектів;

– у практичній діяльності органів управління у сфері безпечності та якості сільськогосподарської продукції – при розробленні й удосконаленні відомих нормативно-правових актів та методичних розробок з питань управління і контролю;



– у навчальному процесі – під час підготовки підручників, навчальних посібників, курсів лекцій, а також у навчальному процесі при викладанні курсу адміністративного права (акт впровадження юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування України № 3 від 12 березня 2017 року).

**Апробація результатів дисертації.** Основні ідеї, положення й висновки дисертаційного дослідження автор оприлюднив у виступах на п'яти всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях, зокрема: Всеукраїнській науково-практичній конференції молодих вчених «Актуальні проблеми правового забезпечення національної продовольчої безпеки і сталого розвитку сільського господарства України», присвяченої 110-річчю Національного аграрного університету (м. Київ, 2008 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Перспективні напрямки розвитку економіки, управління та права: теорія і практика» (м. Полтава, 2018 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри» (м. Суми, 2018 р.), Всеукраїнській науково-практичній конференції «Вітчизняна наука на зламі епох: проблеми та перспективи розвитку» (м. Переяслав-Хмельницький, 2019 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Пріоритети розвитку юридичних наук у ХХІ столітті» (м. Одеса, 2019 р.).

**Публікації.** Основні ідеї, положення та результати дисертаційного дослідження опубліковано у шести наукових статтях, п'ять із яких – у фахових виданнях з юридичних наук в Україні, в тому числі включених до міжнародних наукометричних баз; одна – у зарубіжному виданні та п'яти тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

## **РОЗДІЛ І СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯВ ГАЛУЗІ ЯКОСТІ ТА БЕЗПЕЧНОСТІ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ**

### **1.1. Забезпечення якості та безпечності сільськогосподарської продукції як публічно-сервісна функція**

Положення Основного Закону закріплюють за державою обов'язок захищати права споживачів, здійснювати контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяти діяльності громадських організацій споживачів (стаття 42 Конституції України), наділяють громадян правами на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена (стаття 50 Конституції України) [96].

Ефективність реалізації державної політики залежить від наявності системи відповідного ефективно діючого механізму як реальної організаційної сили втілення волі держави [243, с. 4], якою у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції, як показує практика України та зарубіжний досвід, є система органів державного управління.

Необхідність ефективної організації відносин щодо виробництва якісної та безпечної сільськогосподарської продукції в Україні включає фактор державної регламентації функціонування такої сфери суспільних відносин на рівні законодавчих приписів органів законодавчої влади та управлінського впливу та підзаконного регулювання органами виконавчої влади.

Діяльність законодавчої влади полягає у комплексному регулюванні сфери виробництва агропромислової продукції шляхом формування правового поля для розвитку та належного функціонування сільського

господарства, що представляє собою законодавчий рівень регламентації, а функція безпосереднього регулювання галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції як шляхом видання підзаконних нормативно-правових актів, так і засобами державної аграрної політики закріплюється за органами виконавчої влади всіх рівнів.

В науковій правовій літературі не сформовано єдиного визначення державного управління, осмислення цього поняття є динамічним процесом. Більшість дефініцій вказаного терміну полягають у тому, що державне управління - це процес діяльності органів державної влади, який спрямований на регулювання суспільних відносин, шляхом зовнішнього і матеріального впливу на них [271].

Державне управління (англ. public administration), або, як сьогодні трактується цей термін – публічне адміністрування, є видом діяльності держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод [41, с.34].

В.Б. Авер'янов визначає державне управління як цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією [56, с. 103].

Сутність державного управління в стислому вигляді полягає у виконанні законів та інших правових актів органів державної влади. З цього погляду виконання є основною ознакою державного управління, здійснення якого покладено на органи виконавчої влади (у широкому розумінні – на органи

державного управління). Для державного управління характерно те, що виконавча діяльність є його основним призначенням і складає важливу сторону характеристики змісту цього виду управління, яка органічно пов'язана зі здійсненням безпосереднього керівництва економікою, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом і, отже, водночас є розпорядчою діяльністю [130, с. 13].

Досить часто в науковій літературі зустрічається ототожнення понять державного управління та державного регулювання. Однак, варто говорити лише про тотожний результат діяльності цих двох форм, адже обидві спрямовані на упорядкування соціальних об'єктів та соціальних процесів, при цьому використовуючи специфічні методи управлінського впливу [271].

Для державного регулювання основними характеристиками будуть постановка загальних питань у відповідній сфері, визначення загальних напрямків діяльності того чи іншого органу, сукупність інструментів, за допомогою яких держава встановлює певні вимоги до підприємств та громадян (закони, розпорядження, допоміжні правила тощо). В той час державне управління втілює поставлені питання, напрямки діяльності, реалізовує державну політику у конкретній галузі, забезпечує безпосередній вплив на підприємства та установи.

Говорячи про терміни «державне регулювання» та «державне управління» як нетотожні, можна для прикладу взяти статтю 7 Закону України «Про бджільництво», де зазначено, що державне регулювання в галузі бджільництва здійснюється (в тому числі) шляхом удосконалення державного управління в галузі бджільництва [147].

При цьому регулювання охоплює порівняно з управлінням ширшу сферу організаційної діяльності. Управління означає цілеспрямований вплив саме на об'єкти управління, з використанням методів, що передбачають підпорядкування цих об'єктів управлінському впливу з боку суб'єкта управління. Регулювання ж пов'язане не стільки з впливом на об'єкти

управління, скільки на оточуюче середовище. Воно передбачає високий ступінь альтернативності поведінки керованих об'єктів [267, с. 28].

Повний зміст управлінської діяльності державних органів є можливим розкрити через категорії та складові адміністративно-правового статусу державного органу, що відображає головні особливості органу та фактично формує структуру даного наукового дослідження.

Позиції більшості науковців зводять поняття адміністративно-правового статусу державних органів до декількох складових елементів: функції, завдання, компетенції [17, с. 82-94], додаючи до списку цілі, відповідальність, порядок формування та процедури діяльності цих органів [103, с. 378]; компетенції, правозастосування, юридичної відповідальності, а також нормативно-визначеного порядку створення [120, с. 39]. Окремі позиції, навпаки, розширено розкривають тлумачення вказаного поняття, виділяючи окрім наведених вище складових мету утворення органу, визначення сфери його відповідальності, принципів і територіальних масштабів діяльності, внутрішню структуру органу, характер державно-владних повноважень, джерела фінансування органу, право та обов'язок користуватись державною символікою тощо [248].

Однак, у дослідженні вважаємо за доцільне використовувати, на нашу думку, найбільш повну триблокову систему адміністративно-правового статусу: цільовий блок, структурно-організаційний блок та компетенційний блок [40, с. 255], що містить у собі такі складові як права та обов'язки, завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами, місце в структурі ієрархії органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань та ін. [40, с. 247].

Визначення «галузеві органи державного управління» фіксує відокремленість певної групи, окреслює самостійний суб'єктний склад. Виокремлення вказаної ланки системи органів державної влади, в першу чергу, відбувається за цілями, завданнями, функціями, що складає цільовий блок адміністративно-правового статусу. В тому числі, з поміж інших

управлінських інстанцій органи державного управління у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції вирізняються характером предмету управління (предметний критерій).

Так, сільськогосподарською продукцією є товари, зазначені у групах 1-24 УКТЗЕД згідно із Законом України «Про Митний тариф України» [204], якщо при цьому такі товари (продукція) вирощуються, відгодовуються, виловлюються, збираються, виготовляються, виробляються, переробляються безпосередньо виробником цих товарів (продукції), а також продукти обробки та переробки цих товарів (продукції), якщо вони були придбані або вироблені на власних або орендованих потужностях (площах). Це велика кількість товарних позицій, яка включає в себе всі товари рослинного і тваринного походження – живі тварини, молоко та молочні продукти, продукти рибного промислу, алкогольні та безалкогольні напої і оцет, тютюн та його замінники, прянощі, чаї, кави, зернові культури, овочі та деякі їстівні коренеплоди тощо.

До сільськогосподарської продукції (товарів) також належать відходи, отримані при виробництві сільськогосподарської продукції (товарів), визначених у групах 1-24 УКТЗЕД згідно із Законом України «Про Митний тариф України», а саме: органічні добрива (гній, перегній, пташиний послід, а також полова, бадилля тощо), суміші органічних та мінеральних добрив, у яких частка органічних добрив становить 50 відсотків від загальної ваги таких сумішей, а також усе біологічне паливо та енергія, отримані при переробці та утилізації сільськогосподарської продукції (товарів) та їх відходів (біогаз, біодизель, етанол, тверде біопаливо, у виробництві якого була використана сільськогосподарська продукція (її відходи) в розмірі більше 50 відсотків від усієї використаної продукції, електрична енергія, пар, гаряча вода тощо) [167].

У економічній літературі за критерієм цільового призначення сільськогосподарської продукції останню поділяють на три типи: кінцевого споживання, проміжну і сировинну. До продукції кінцевого споживання відносять ту продукцію, яка завдяки своїм біологічним якісним характеристикам безпосередньо використовується для особистого

споживання (свіжі овочі, фрукти, ягоди, незбиране молоко тощо). Продукція, призначена для подальшого використання в сільськогосподарському виробництві в наступних циклах відтворення, називається проміжною (насіння, садивний матеріал, корми). Сільськогосподарська сировина (сировинні ресурси) представлена тими видами продукції, які використовуються для промислової переробки (цукровий буряк, технічні сорти картоплі, значна частка зерна, льонопродукція, соняшник тощо) [26].

Виробники сільськогосподарської продукції є багатопрофільними господарствами, діяльність яких неодмінно пов'язана з використанням землі, води та інших природних ресурсів, спеціальних матеріально-технічних та енергетичних ресурсів, капіталу й людської праці.

Зокрема, сільськогосподарське виробництво є специфічним, і насамперед, з точки зору наявності такого незамінного базового фактору як землі сільськогосподарського призначення. При цьому саме якість ґрунту впливає на показники якості продукції галузі рослинництва, в подальшому через якісний стан кормів опосередковано і на продукцію галузі тваринництва [38, с. 229].

Це говорить про певний ряд суб'єктів управлінського впливу у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції, адже їх діяльність охоплює велике коло напрямів державного контролю за дотриманням земельного законодавства, родючості ґрунтів, насінництва та розсадництва, охорони прав власників сортів рослин, правил експлуатації та підтримання належного технічного стану сільськогосподарських машин і механізмів, дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки, якості та безпечності сільськогосподарської продукції, дотримання правил виробництва виноробної продукції; різноманітність правовідносин, що підпадають під такий вплив; необхідність постійного оновлення та підтримання на належному рівні масштабного нормативно-правового поля, обширний перелік специфічних вимог і норм, метою яких є забезпечення безпечності і якості продукції.

Функціонування органів державного управління у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції пов'язано з практичною реалізацією завдань, функцій і владних повноважень щодо гарантування безпеки населення.

Потенціал вказаного сектору економіки значною мірою впливає на забезпечення продовольчої безпеки України, що є головною функцією держави та має стратегічне значення, оскільки від нього залежить і національна безпека України.

Передусім, державна політика із забезпечення продовольчої безпеки України визначається на законодавчому рівні як підгалузь національної безпеки, згідно з п.17 ст.92 Конституції України. Розподіл сфер відповідальності щодо забезпечення національної безпеки, а відповідно і продовольчої безпеки як її складової, між гілками влади та посадовими особами теж в загальних засадах урегульований Конституцією.

Згідно з ст. 8 Закону України «Про основи національної безпеки» [212] основним напрямком державної політики з питань національної безпеки у економічній сфері було забезпечення продовольчої безпеки. На сьогоднішній день цей закон скасовано а в новому законі за різними мілітарними нагромадженнями із сфери роботи і організації силових відомств продовольча безпека була повністю забута [208], і цей недолік необхідно виправити, адже гібридна війна, що ведеться з нашою країною не в останню чергу носить економічний характер і загрози військові аж ніяк не відміняють загроз економічних, зокрема у сфері продовольчої безпеки.

Важливим етапом розвитку законодавства став Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» [215], який закріпив гарантію продовольчої безпеки на рівні стратегічної мети аграрної політики. Досить актуальним є положення статті 3 про державний контроль якості і безпеки продовольчих товарів у розрізі захисту прав споживачів та формування ринків сільськогосподарської продукції. Нажаль, Закон, хоч і залишається чинним, проте визначені в ньому часові рамки дії



давно позаду, отже не можна назвати таке регулювання актуальним, а відповідний законопроект, який мав би прийти йому на зміну і стати постійно діючим [216] так і не було прийнято Верховною радою 8 скликання, і на момент, коли завершується дана праця, це вже не є можливим в межах даного скликання.

Сьогодні відбувається оновлення відповідного законодавства, проте відчутна необхідність прийняття програмного документа, який би увібрав і сконцентрував в собі всі ті позитивні здобутки в напрямі євро інтеграційного розвитку України, зокрема імплементацію високих стандартів у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції разом з правовим механізмом їх забезпечення. На даний же час приймаються законодавчі акти, положення яких дублюються і не мають комплексного характеру, як наприклад з законами «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [217], «Про безпечність та гігієну кормів» [148] «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» [166].

В Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України» [167] продовольча безпека визначається як захищеність життєвих інтересів людини, яка виражається у гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності.

В даному випадку, при визначенні поняття продовольчої безпеки законодавцем взято за основу лише проблему доступності продовольства, при цьому не враховуючи зв'язок з його якістю та безпечністю. Між тим, ці показники відіграють значну роль у формуванні продовольчої залежності, чи навпаки, продовольчої незалежності країни.

Так, на фоні дефіциту якісної продукції і низького рівня попиту платоспроможного населення, прив'язаності внутрішнього ринку до експортно-імпортних операцій, причинами економічної залежності країни є не конкурентоспроможність національного агропромислового комплексу та

низька конкурентоздатність сільськогосподарської продукції за показниками якості та безпечності. Ця ситуація дещо інша у випадку з основними статтями експорту – зерновими культурами, але така спеціалізація господарства не на користь внутрішньому споживачу, оскільки цілий ряд високоякісної продукції тваринництва, виноробної продукції постачається з-за кордону, в той час як Україна в змозі налагодити якісне виробництво таких товарів і за кліматичними і за економічними умовами.

На сьогодні законодавчо не закріплено поняття якості та безпечності сільськогосподарської продукції, натомість увага зосереджується на якості та безпечності харчової продукції, мова йде також про окремі показники якості [217], хоча як тут не згадати літературного персонажа, що стверджував, мовляв, осетрина не буває другої свіжості, свіжість є одна, перша, вона ж і остання. Але на це є певні причини, обґрунтовані внутрішньою логікою законодавства і потребами практики в розробленні однакових підходів до регулювання якості продуктів харчування незалежно від їх походження з харчової промисловості або з сільського господарства. Але поза тим, не можна ігнорувати той факт, що харчова промисловість так само займається переробкою сировини, що надходить переважно з сільського господарства і є сільськогосподарською продукцією.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [217], небезпечний харчовий продукт - харчовий продукт, що є шкідливим для здоров'я та/або непридатним для споживання. Так само Закон встановлює і протилежне поняття - безпечний харчовий продукт, це харчовий продукт, який не справляє шкідливого впливу на здоров'я людини та є придатним для споживання. Крім небезпечного виділяється також поняття непридатний харчовий продукт - харчовий продукт, який містить сторонні речовини та/або предмети, пошкоджений в інший спосіб та/або зіпсований у результаті механічних, та/або хімічних, та/або мікробних факторів. При цьому з метою відмежування непридатного харчового продукту від небезпечного встановлено, що непридатний продукт,

у разі споживання за призначенням за звичайних умов такого споживання, не має шкідливого впливу на здоров'я людини. Тобто, закон намагається сформулювати думку, що втративши свої смакові, вітамінні, поживні властивості продукт не став шкідливим, проте перестав бути придатним для споживання.

Закон не встановлює конкретно визначеного поняття «якісний харчовий продукт», очевидно через складність і дискретність поняття якості, залежно від вимог споживачів та рівня виробництва можуть існувати різні ступені якості харчового продукту. Очевидно саме на цих підставах Законом встановлюється не поняття якості в цілому, а натомість «окремі показники якості харчового продукту» - показники та/або властивості харчового продукту, що застосовуються для виконання одного або кількох завдань: відокремлення традиційного харчового продукту від інших харчових продуктів; встановлення вимог до продуктів для дитячого харчування, для харчових продуктів, для спеціальних медичних цілей, а також для харчових продуктів, які є повною заміною звичайних харчових продуктів, для контролю ваги; інформування споживачів про властивості харчового продукту, в тому числі шляхом його маркування.

С. Бугера пропонує розуміння якості сільськогосподарської продукції як врегульованої нормами аграрного права й інших галузей права сукупності корисних властивостей і характеристик цієї продукції, що здатні задовольняти потреби споживача. М.І. Житеров розглядає якість сільськогосподарської продукції як сукупність споживчих властивостей, створених у процесі виробництва за визначеними стандартами, збереження цих властивостей під час зберігання, транспортування і реалізації [78, с. 8]. В. Петрина вважає, що поняття якості сільськогосподарської продукції в правовому розумінні передбачає не сукупність властивостей продукції, що закріплені у відповідних нормативних актах і не ступінь відповідності властивостей продукції рівню вимог, що висуваються до неї відповідно до чинних нормативних документів, а сукупність закріплених у праві ознак продукції [129, с. 7], хоча це визначення

важко зрозуміти, адже у праві закріплюються передусім правила поведінки а ознаки продукції це радше технічні норми, аніж правові. Також розглядається думка про те, що якість сільськогосподарської продукції в правовому сенсі є сукупністю нормованих ознак продукції, що характеризують її токсикологічну безпеку та придатність задовольняти потреби людей в продуктах харчування [91]. З таким підходом можливо погодитись лише частково, оскільки якість в даному разі визначається через іншу характеристику продукції – її безпечність.

Окремо виділяють поняття екологічної безпеки сільськогосподарської продукції – це окремий міжгалузевий інститут права екологічної безпеки та законодавства, який має своїм об'єктом здоров'я людини – кінцевого споживача такої продукції, предметом – сільськогосподарську продукцію та характеризується таким сприятливим станом розвитку суспільних відносин у галузі АПК і охорони навколишнього природного середовища, при якому державою через діяльність спеціально створених органів влади та фізичними і юридичними особами – виробниками сільськогосподарської продукції забезпечується здійснення закріплених чинним законодавством санітарних та ветеринарних заходів і вимог обов'язкових індикаторів та параметрів безпеки, процедур підтвердження відповідності, сертифікації й маркування та інших спеціальних заходів для попередження та усунення можливих шкідливих наслідків виникнення екологічних ризиків життю і здоров'ю громадян внаслідок виробництва, реалізації, переробки і споживання небезпечної сільськогосподарської продукції [244].

Отже, якість характеризує і певний рівень безпечності для споживання людиною. Показник «безпечності сільськогосподарської продукції» визначається як відсутність загрози шкідливого впливу на організм людини. Таким чином, можна припустити, що безпека (безпечність, як прийнято вживати в двох останніх редакціях Закону, хоча перед тим використовувався термін саме безпека, і ми використовуємо так само в подальшому термін в оновленій редакції) є відповідною мірою якості [101, с. 211].

Проте, неякісна продукція не обов'язково повинна говорити про небезпечну продукцію, згадаємо вищезгаданий непридатний харчовий продукт. Для прикладу, потрібно відмітити важливу відмінність у вітчизняному та європейському законодавстві, якою є відношення до таких категорій як якість та безпечність продукту. У країнах ЄС якість харчових продуктів – це категорія суто комерційна, яка не підлягає контролю з боку держави [250, с. 22]. Питання якості продукції лише ринкове. Наприклад, черствий хліб, є неякісний, бо відрізняється від свіжого хліба, а проте нікому не загрожує і залишається придатним для споживання. Втім скоріше не спричинить медичних наслідків, але з точки зору нинішнього Закону вважатиметься непридатним. У Європі для цього заборони немає, потенційний покупець має бути поінформований про те, що це черствий хліб та про закінчення терміну придатності. Крім того, такий продукт не може нести загрозу споживачеві. Тож за умови, що покупець поінформований про реальні властивості товару і готовий за це платити, питання якості не може поставати. Інша справа, якщо цей хліб вже покритися небезпечною для здоров'я пліснявою. У країнах ЄС врешті є два поняття: безпечність та дефектність продукції [138, с. 17].

Виходячи з аналізу розглянутих законодавчих і теоретичних підходів до поняття якості і безпечності ми схильні розглядати безпечність і якість сільськогосподарської продукції як не рівні характеристики і не дві складові якогось одного цілого, а як параметри з різних логічних рядів. Так, зокрема на питання про безпечність продукції можна дати однозначну відповідь – так чи ні, в той час як якість – це складний комплекс параметрів, рівнів, градацій, відповідності очікуванням різних категорій споживачів продукції, одна з цих градацій буде відповідати законодавчому терміну – непридатний продукт.

Як результат, підтримуючи те чи інше визначення поняття продовольчої безпеки, яке в літературі є дискусійним, вважаємо, що необхідно виділяти перш за все концепції, в яких фігурує не просто забезпеченість необхідним обсягом та асортиментом продукції, а забезпеченість якісною, безпечною та

поживною рослинницькою та тваринницькою продукцією. Інша проблема полягає в градаціях якості, адже маючи вино за 200 гривень і за 2000 гривень ми маємо перед собою дві однакових пляшки з однаковим продуктом, одна з яких чомусь вважається вдесятеро більш якісною за іншу. Отже проблема доступності продовольства для населення тісно пов'язана з його якістю, а безпечність є головною властивістю сільськогосподарської продукції, що визначає критерій придатності для споживання.

Справедливим є визначення І.О. Гойчук та В.І. Курила, які розглядають продовольчу безпеку як гарантовану здатність держави на принципах самозабезпечення основними харчовими продуктами за їх економічної і фізичної доступності незалежно від впливу зовнішніх і внутрішніх чинників задовольняти потреби населення в особі кожного громадянина продуктами харчування в необхідному обсязі, асортименті та якості на рівні, що забезпечує його здоров'я та інтелектуальний розвиток [46, с. 3].

В.А. Іляшенко пояснює продовольчу безпеку як систему економічних відносин між суб'єктами господарювання, пов'язаних зі створенням умов забезпечення потреб населення в продуктах харчування згідно норм, які забезпечують повноцінну життєдіяльність населення при оптимальному використанні ресурсного потенціалу держави та можливостей регіонального продовольчого ринку [86].

Згідно визначення ФАО, відображеному у Римській декларації щодо світової продовольчої безпеки, схваленої у 1996 році, продовольча безпека реалізується, коли всі люди в будь-який час мають фізичний та економічний доступ до достатньої в кількісному відношенні безпечної і поживної їжі, щоб задовольнити свої дієтичні потреби і смакові уподобання для ведення активного і здорового способу життя [91].

Отже, гарантування виробництва якісної та безпечної сільськогосподарської продукції забезпечує продовольчу безпеку кожної окремої країни, та є однією із ключових функцій держави, адже стабільне виробництво продуктів харчування, доступність їх отримання та споживання

за рахунок власного виробництва та імпорту можливе лише під контролем державних органів. Тільки держава може правильно подбати про запаси продовольства, використовуючи механізми підтримки виробників основних продуктів харчування, регулювання експорту і митно-тарифної політики, задоволення попиту на якісну та безпечну продукцію [245], та в особі органів державного управління, які функціонують на засадах пріоритетності, соціальної відповідності, доступності для усіх верств населення, організаційно-економічній ефективності та динамічності, виділення спеціального апарату органів державної влади з регулювання та розвитку системи [86], реалізовує мету продовольчої безпеки та її розвиток.

Викладене дозволяє сформулювати цілі функціонування органів державного управління у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції, які органічно поєднують мету економічного зростання та захисту прав громадян як споживачів продукції та послуг, визначених конституційними положеннями.

Із вказаних цілей слідують завдання, через які держава здійснює координування, цільову настанову діяльності органу [259, с. 194], та функції, як складові частини змісту його діяльності, що відображені в установлених для органу завданнях із забезпечення життєво важливих потреб керованого об'єкта і здійснюються структурними підрозділами (і посадовими особами) органу шляхом реалізації покладених на них повноважень [90].

Функції визначаються в науковій літературі як юридично необхідні види діяльності [51], як комплекс взаємопов'язаних організаційно-правових впливів органу, кожного структурного підрозділу, який служить напрямком для досягнення мети, поставленої перед системою управління [53], основні взаємопов'язані напрямки діяльності, що реалізуються як органом в цілому, так і його структурними підрозділами, посадовими особами і службовцями для виконання загальної мети [105, с. 119].

Вихідними положеннями для визначення функцій органів державного управління у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції є їх

компетенція, визначена в нормах Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», яка розподіляється між державними органами у сфері забезпечення безпечності та якості харчових продуктів.

Так, ч. 2 ст. 4 наведеного вище Закону говорить про те, що держава здійснює регулювання безпечності та окремих показників якості харчових продуктів шляхом:

- встановлення санітарних заходів;
- встановлення вимог до окремих показників якості харчових продуктів;
- державної реєстрації визначених цим Законом об'єктів санітарних заходів;
- видачі, припинення, анулювання та поновлення експлуатаційного дозволу;
- інформування та підвищення обізнаності операторів ринку і споживачів щодо безпечності та окремих показників якості харчових продуктів;
- встановлення вимог щодо стану здоров'я персоналу потужностей;
- участі у роботі відповідних міжнародних організацій;
- здійснення державного контролю;
- притягнення операторів ринку, їх посадових осіб до відповідальності у разі порушення законодавства про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів[217].

Варто відмітити, що хоча положення зазначеного Закону є базовими для регулювання відносин між органами державного управління, виробниками, продавцями (постачальниками) та споживачами сільськогосподарської продукції, терміни «сільськогосподарська продукція» та «харчова продукція» не є тотожними.

Ознайомившись з товарними групами сільськогосподарської продукції УКТЗЕД, можна зазначити, що не всі групи належать до продуктів харчування. Наприклад, товари групи 10 - зернові культури. Ту частину злакових, яка використовується для харчування людей, доцільно віднести до



продуктів харчування, а ті злакові, що використовуються для корму тварин, необхідно виключити з продуктів харчування. Продукція тваринного та рослинного походження часто слугує сировиною для виготовлення фармацевтичних засобів. Товари групи 14 - рослинні матеріали для виготовлення плетених виробів, інші продукти рослинного походження. Ця група товарів явно не вживається для підтримки життєдіяльності організму людини. Товари групи 23-24 - готовий корм для тварин, а також тютюн не є продуктами харчування, оскільки ні в їжу, ні для пиття вони не вживаються [240, с. 61]. Таким чином, поняття «сільськогосподарська продукція» є більш широким поняттям, яке включає поняття «продукти харчування». Слід констатувати що і в Законі «Про основні принципи..» законодавець в нинішній редакції виключив визначення сільськогосподарської продукції, хоча в попередніх воно існувало і зводилось до ототожнення сільськогосподарської і харчової продукції, для цілей даного закону, див. закон у редакції 1997 р.[217] «Про якість та безпеку харчових продуктів та продовольчої сировини». Таке ототожнення в межах одного закону, принаймні, чітко давало вирізнити вимоги до харчових сільськогосподарських продуктів.

Зазначені вище заходи складають зміст державного управління у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції як самостійної форми діяльності, що має певну мету, однак запланований результат, як і в будь-якій сфері державного управління може бути досягнутий лише за умови забезпечення матеріальними, людськими ресурсами, законодавчою основою, об'єктивною інформацією, та в разі правильного встановлення завдань управління [130, с. 13].

Основні завдання органів державного управління у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції можна визначити, виходячи із середовища їх функціонування та завдань, закріплених в загальному законодавстві для органів виконавчої влади (якими є органи державного управління). Такими завданнями, на нашу думку, є:

- забезпечення нормативно-правового регулювання виробництва якісної та безпечної сільськогосподарської продукції, яка буде конкурентоспроможною не лише на внутрішньому, а й на зовнішньому ринку, та її обігу;
- задоволення попиту на якісну та безпечну продукцію;
- інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики стосовно забезпечення якісною та безпечною сільськогосподарською продукцією;
- узагальнення практики застосування законодавства у відповідній сфері та розроблення пропозицій щодо його вдосконалення;
- захист від фальсифікованої, недоброякісної, небезпечної сільськогосподарської продукції;
- збереження та відновлення безпеки довкілля (реалізація екологічної функції держави);
- забезпечення стабільного розвитку аграрного сектору економіки країни та закріплення на міжнародному ринку сільськогосподарської продукції в якості надійного постачальника якісної продукції, що відповідає міжнародним критеріям безпеки (реалізація економічної функції держави).

Таким чином, необхідність динамічного розвитку відносин у сфері виробництва якісної та безпечної продукції аграрного сектору України, спектр проблемних питань, враховуючи стан та особливості агропромислового комплексу, неспроможність ринку самостійно вирішити зазначені питання, виводить на перший план фактор державної регламентації галузі органами законодавчої та виконавчої влади.

Така діяльність полягає у комплексному регулюванні сфери виробництва сільськогосподарської продукції шляхом формування правового поля для розвитку, належного функціонування аграрного сектору.

Викладене свідчить про те, що позитивний розвиток відносин у сфері забезпечення якості та безпеки сільськогосподарської продукції передбачає сукупність важелів як регламентуючого, так і забезпечувального характеру.

Забезпечення якості та безпеки сільськогосподарської продукції розглядається у нерозривній єдності із забезпеченням продовольчої безпеки, що є однією із ключових функцій держави, адже стабільне виробництво продуктів харчування, доступність їх отримання та споживання за рахунок власного виробництва та імпорту можливе лише під контролем державних органів.

Безпечність харчової продукції є одним з показників рівня життя, власне реалізації тієї мети, задля якої існує держава – робити життя своїх громадян зручним, безпечним і комфортним, надавати можливості для всебічного розвитку особистості, саме цим визначається важливість функції державних органів щодо безпечності і якості сільськогосподарської продукції.

## **1.2. Система органів державного управління в галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції**

Реалізація державної політики у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції здійснюється органами виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції, юридично відособленими інституціями, що уповноважені здійснювати організаційно - розпорядчі, координаційні, консультативні, організаційно-експертні, контрольні та інші функції у відповідній галузі.

Систему й загальні повноваження органів виконавчої влади, порядок їх утворення та реорганізації визначено в розділі VI Конституції України, який став вирішальним кроком у встановленні засад здійснення державного управління.

Вищим органом у структурі органів виконавчої влади у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції є Кабінет Міністрів України. Відповідно до ст. 113 Основного Закону, яка була викладена в новій редакції від 22.02.2014, окрім Конституції України, вищий орган у системі органів виконавчої влади у своїй діяльності керується законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

Так, організація, повноваження і порядок діяльності вищого органу у системі органів виконавчої влади визначається Законом України «Про Кабінет Міністрів України» [201], Регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженим постановою КМУ від 18.07.2007 № 950 [191].

Детально розкриває основні повноваження Кабінету Міністрів України як органу управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [201]. У сфері економіки та фінансів Кабінет Міністрів України забезпечує захист прав споживачів та підвищення якості їх життя, продовольчу безпеку держави, проводить державну аграрну політику, у сфері охорони здоров'я – проведення

державної політики щодо забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, та наділений контрольними повноваженнями за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади у сфері правової політики та ін.

Окрім завдань, що містяться в Конституції України, п.3 ч.1 ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»[201] закріплює завдання забезпечення проведення в тому числі структурно-галузевої політики. Відповідно до ст. 10 Господарського кодексу України [49] остання є одним з основних напрямів економічної політики та спрямована на здійснення державою прогресивних змін у структурі економіки, удосконалення міжгалузевих та внутрішньогалузевих пропорцій, стимулювання розвитку галузей, які визначають науково-технічний прогрес, забезпечують конкурентоспроможність вітчизняної продукції та зростання рівня життя населення. Складовими цієї політики є, зокрема, промислова та аграрна.

Близькі за обсягом і напрямом діяльності повноваження по управлінню сферою якості та безпеки сільськогосподарської продукції має Рада міністрів Автономної республіки Крим - стаття 18 Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» [227] визначає повноваження у галузі сільського господарства, серед яких здійснення заходів щодо збільшення обсягу виробництва і підвищення якості сільськогосподарської продукції.

Кабінет Міністрів України включає ряд міністерств, які забезпечують здійснення державної політики у всіх галузевих напрямках діяльності держави. Вони беруть участь у реалізації (в межах відповідної сфери) економічної і соціальної політики держави, прогнозують та здійснюють стратегічні цілі розвитку, беруть участь у розробці та виконанні загальнодержавних програм у відповідних сферах розвитку України та Державного бюджету України, сприяють розвитку підприємництва, ринкової інфраструктури, укладають міжнародні угоди тощо.

Зокрема, базовим спеціальним законодавчим актом «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [217] до системи органів, які в межах їх компетенції забезпечують розробку, затвердження та впровадження санітарних заходів (фактично – здійснення профілактичної функції у сфері безпечності продукції), а також державний контроль та нагляд за їх виконанням входять, окрім Кабінету Міністрів України центральний орган виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я (Міністерство охорони здоров'я України); центральний орган виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів (Міністерство аграрної політики та продовольства України) ;центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів (компетентний орган) яким наразі є Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Та ж сама Держпродспоживслужба, яка спочатку мала інтегрувати в себе колишню Державну санітарно-епідеміологічну службу внаслідок її реорганізації, а згодом, Постановою КМУ №348 від 29 березня 2017 р. [63] остання просто була ліквідована з покладенням на Держпродспоживслужбу функцій реалізації державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення та із здійснення контролю (нагляду) за дотриманням вимог санітарного законодавства (крім функцій з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження) та у сфері гігієни праці та функцій із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників).

Важливим елементом системи органів державного управління галузі безпеки продуктів харчування є Міністерство охорони здоров'я України - головний у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у галузі охорони здоров'я і формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного

благополуччя населення. Його компетенція визначена «Положенням про Міністерство охорони здоров'я України» [181] відповідно до якої в галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції Міністерство охорони здоров'я України у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення:

затверджує:

- державні санітарні норми і правила, санітарно-епідеміологічні та санітарно-протиепідемічні правила і норми, санітарно-епідеміологічні правила і норми, протиепідемічні правила і норми, гігієнічні та протиепідемічні правила і норми, державні санітарно-епідеміологічні нормативи, санітарні регламенти;

- обов'язкові параметри безпечності 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;

здійснює державну реєстрацію косметичних засобів, які містять генетично модифіковані організми або отримані з їх використанням;

координує діяльність органів виконавчої влади з питань безпечності та якості харчових продуктів;

затверджує переліки:

- харчових продуктів, які звичайно представляють високий і низький ризик для здоров'я людей;

затверджує порядки:

- реєстрації харчових добавок та ароматизаторів;
- проведення усіх видів випробування, дослідження, спеціалізованої оцінки у разі проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи, гігієнічної регламентації та державної реєстрації небезпечних факторів у нехарчовій продукції, дезінфекційних засобів, а також порядок проведення аналізу небезпечних для здоров'я людини факторів на всіх етапах виробництва та реалізації нехарчової продукції.

Формування та реалізація державної аграрної політики, державної політики у сферах сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави, охорони прав на сорти рослин, тваринництва, рослинництва, розвитку сільських територій, садівництва, виноградарства, виноробства, хмелярства, харчової і переробної промисловості (далі - сфери агропромислового виробництва), технічної політики у сфері агропромислового комплексу та машинобудування для агропромислового комплексу, сільськогосподарської дорадчої діяльності, виробництва та обігу органічної продукції (сировини), моніторингу та родючості ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, насінництва та розсадництва; формування та реалізації державної політики у сферах рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, ветеринарної медицини, безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, у сферах карантину та захисту рослин, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів покладено на Міністерство аграрної політики та продовольства України [131].

У своїй діяльності Міністерство аграрної політики та продовольства України керується: Конституцією України [96], Законом України «Про Кабінет Міністрів України» [201], Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [239], Положенням про Міністерство аграрної політики та продовольства України [131] та іншими нормативно-правовими актами України.

Організаційна структура Міністерства аграрної політики та продовольства України включає низку структурних підрозділів, що здійснюють управління у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції.

Директорат безпечності та якості харчової продукції Міністерства аграрної політики та продовольства України є самостійним структурним



підрозділом апарату Міністерства аграрної політики та продовольства України, що утворюється для виконання завдань, пов'язаних із забезпеченням формування державної політики у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, ветеринарної медицини, здоров'я та благополуччя тварин, карантину, захисту рослин. Директорат розробляє пропозиції щодо формування державної політики у відповідних сферах компетенції Директорату. Збирає та систематизує статистичні дані, інформацію, отриману від галузевих асоціацій, підприємств, установ та організацій усіх форм власності та підпорядкування, публічну інформацію, надану розпорядниками інформації у відповідних сферах компетенції Директорату. Вивчає, аналізує, оцінює, порівнює отримані відомості з метою виявлення певних закономірностей і тенденцій, існуючих, потенційних проблем та прогнозування подальшого розвитку ситуації у відповідних сферах компетенції Директорату. Класифікує існуючі та потенційні проблеми за ступенем ризику, формує пропозиції щодо альтернативних варіантів розв'язання виявлених проблем та/або запобігання їх загостренню, здійснює оцінку переваг та ризиків для кожного такого альтернативного варіанта. Визначає пріоритети формування та реалізації державної політики, розробляє концепції здійснення державної політики у відповідних сферах компетенції Директорату, пропозиції до планів заходів щодо нормативного, фінансового, адміністративно-організаційного, інформаційно-комунікаційного забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах компетенції Директорату.. У межах компетенції здійснює моніторинг та оцінювання результатів реалізації державної політики у відповідних сферах компетенції Директорату, за визначеними показниками досягнення поставлених цілей, включаючи результати діяльності центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра, готує пропозиції щодо продовження, перегляду, коригування державної політики у відповідних сферах компетенції Директорату, та здійснює низку інших функцій [142].

Департамент аграрної політики та сільського господарства включає Управління з питань земельних відносин, лісових ресурсів та рибного господарства, Управління рослинництва, насінництва, садівництва та виноградарства, Управління тваринництва, Відділ міжнародної інтеграції в сфері технічного регулювання, санітарних та фітосанітарних заходів в АПК [139]. Основними завданнями Департаменту є: участь у формуванні основних напрямів розвитку та реалізації державної політики з питань землеробства, хімізації та меліорації земель, виробництва продукції рослинництва, органічного виробництва відповідно до компетенції, садівництва, виноградарства та виноробства, хмелярства, насінництва та розсадництва, у сфері охорони прав на сорти рослин; участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сферах охорони прав на сорти рослин; участь у формуванні основних напрямів розвитку та реалізації державної політики у сфері тваринництва, селекції у тваринництві, органічного виробництва продукції тваринного походження та продукції бджільництва; участь у формуванні державної політики у сферах рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства та безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства, лісового та мисливського господарства; участь у формуванні державної політики у сфері державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів; забезпечення реалізації функцій у сфері технічного регулювання (стандартизація, метрологія, сертифікація, оцінка відповідності, управління якістю) в агропромисловому комплексі; участь у формуванні державної політики у сфері управління якістю і безпечністю сільськогосподарської продукції та вимог щодо виробництва такої продукції з метою їх адаптації до законодавства Європейського Союзу; забезпечення узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, внесення і розроблення пропозицій з удосконалення

законодавства та у встановленому порядку подання їх на розгляд керівництву Міністерства, організація виконання законодавчих актів, здійснення систематичного контролю за виконанням законодавчих та нормативних актів з питань технічного регулювання, санітарних та фітосанітарних заходів; участь у здійсненні заходів щодо забезпечення продовольчої безпеки держави; розроблення і координація виконання загальнодержавних, регіональних та галузевих програм розвитку рослинництва та органічного виробництва відповідно до компетенції, садівництва, виноградарства, виноробства, хмелярства, насінництва та виробництва садивного матеріалу з урахуванням кон'юнктури аграрного ринку та екологічних вимог; розроблення і координація виконання загальнодержавних та галузевих програм розвитку тваринництва, програм селекції у тваринництві; розроблення пропозицій щодо оптимізації територіального розміщення виробництва продукції рослинництва та органічного виробництва відповідно до компетенції, садівництва, виноградарства, хмелярства, насінництва, розсадництва, проведення технологічної політики; забезпечення взаємодії Міністерства із Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру з питань формування державної політики у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів, Державним агентством лісових ресурсів України у сфері лісового та мисливського господарства, Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів у сферах насінництва та розсадництва, охорони прав на сорти рослин, у сфері державного нагляду (контролю) за племінною справою у тваринництві, ідентифікації та реєстрації тварин; Державним агентством рибного господарства України в галузях рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів,

регулювання рибальства та безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства; здійснення у встановленому законодавством порядку державного управління у сфері садівництва, виноградарства, виноробства та хмелярства, розроблення порядку ввезення садивного матеріалу іноземного походження, не внесеного до Державного реєстру сортів рослин, придатних до поширення в Україні, сприяння розвитку внутрішнього і зовнішнього ринку фруктів, ягід, хмелю, винограду, вин та садивного матеріалу; організація виконання законодавчих і нормативно-правових актів з питань, що відносяться до компетенції Департаменту, контроль за їх реалізацією та деяких інших завдань.

Департамент міжнародного співробітництва. Основними завданнями Департаменту є реалізація державної аграрної політики у сфері міжнародних та зовнішньоекономічних відносин, участь у розробленні пропозицій та вдосконалення прийнятих рішень щодо її формування та впровадження, координація в межах компетенції виконання заходів, що впливають із зобов'язань, взятих Україною у рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію між Україною та ЄС), та деякі інші[140].

Департамент продовольства. Завданнями цього департаменту є формування та реалізація державної політики в харчовій і переробній промисловості та участь у здійсненні заходів щодо забезпечення продовольчої безпеки держави; участь у формуванні стратегії та здійсненні заходів, спрямованих на насичення продовольчого ринку продукцією харчової і переробної промисловості, та просування її на зовнішніх ринках; участь у здійсненні заходів, спрямованих на захист на зовнішніх ринках інтересів вітчизняних товаровиробників харчової та переробної промисловості від недобросовісної конкуренції та застосування дискримінаційних умов до їх діяльності (тут його завдання дещо перетинаються з завданнями Департаменту міжнародного співробітництва); імплементація європейського законодавства,

що регламентує функціонування ринку продовольства, до положень національного законодавства в рамках Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом; забезпечення взаємодії з Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів у сферах попередження та зменшення вживання тютюнових виробів та їх шкідливого впливу на здоров'я населення [141].

До кінця 2013 року в системі Міністерства аграрної політики функціонували центральні галузеві дегустаційні комісії, завданням яких було оцінка якості певної продукції: якості спирту, горілок, горілок особливих, лікєро-горілчаних та слабоалкогольних напоїв, якості кондитерських виробів, харчових концентратів, кави, чаю та напоїв на їх основі, оцінки якості пива, безалкогольних, слабоалкогольних напоїв, мінеральних і питних вод, сиропів та концентратів, олійно-жирової продукції, продуктів дитячого харчування, молочноконсервної та сокової продукції, м'ясо-молочних продуктів, хлібобулочних, борошняних кондитерських та макаронних виробів, морозива. На сьогодні функції оцінки якості комісій передані спеціалізованим дегустаційним комісіям підприємств-виробників, їх об'єднань [222].

Реорганізоване з приєднанням колишнього Міністерства аграрної політики і продовольства України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України [66] забезпечує реалізацію державної і регіональної політики в сфері виробництва сільськогосподарської продукції, харчової промисловості і переробки сільськогосподарських продуктів.

Підзвітні та підконтрольні Міністерству головні управління агропромислового розвитку обласних державних адміністрацій, Міністерство аграрної політики та продовольства Автономної Республіки Крим.

На управління агропромислового розвитку обласних державних адміністрацій покладено завдання участі у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики, спрямованої на розвиток агропромислового комплексу та забезпечення продовольчої безпеки області, на виконання якого здійснює аналіз статистичних показників діяльності агропромислового

комплексу та надання відповідної інформації Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства для прийняття рішень і впровадження заходів, що забезпечують підвищення економічної ефективності роботи агропромислового комплексу та дозволяють забезпечувати продовольчу безпеку області на відповідному рівні; координує діяльність сільськогосподарських товаровиробників з питань визначення ними потреби у пестицидах і агрохімікатах та їх фактичне надходження в область; сприяє організації виробництва сировини та продуктів дитячого, дієтичного та профілактичного харчування; подає пропозиції до проектів нормативно-правових актів щодо регулювання ринку сільськогосподарської продукції та продовольства та виконує інші функції, що впливають з покладених на нього завдань [55].

Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства та який реалізує державну політику у галузі ветеринарної медицини, сферах безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, карантину та захисту рослин, ідентифікації та реєстрації тварин, санітарного законодавства, санітарного та епідемічного благополуччя населення (крім виконання функцій з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження) та у сфері гігієни праці та функцій із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників), метрологічного нагляду, ринкового нагляду в межах сфери своєї відповідальності, насінництва та розсадництва (в частині сертифікації насіння і садивного матеріалу), державного нагляду (контролю) у сфері агропромислового комплексу, державного нагляду (контролю) у сферах охорони прав на сорти рослин, насінництва та розсадництва, державного контролю за дотриманням законодавства про захист прав споживачів і рекламу в цій сфері, за якістю зерна та продуктів його переробки, державного

нагляду (контролю) за додержанням заходів біологічної і генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованого організму у відкритих системах на підприємствах, в установах та організаціях агропромислового комплексу незалежно від їх підпорядкування і форми власності, здійснення радіаційного контролю за рівнем радіоактивного забруднення сільськогосподарської продукції і продуктів харчування [178].

Важливим елементом у забезпеченні безпеки сільськогосподарської продукції є формування та реалізація політики щодо охорони навколишнього природного середовища, екологічної, біологічної, генетичної та радіаційної безпеки, врегулювання відносин щодо поширення та використання пестицидів та агрохімікатів, здійснення державної екологічної експертизи, яка стала обов'язковою складовою управлінської, господарської та іншої діяльності, що впливають на стан навколишнього природного середовища і здоров'я населення. Вказані функції провадить Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінприроди), яке керується у свої діяльності Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції і законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства та «Положенням про Міністерство екології та природних ресурсів України»[180].

Вказаний центральний орган виконавчої влади наукові дослідники не зазначають в системі органів державного управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції. Проте, на нашу думку, результат виконання функцій та завдань, закріплених за міністерством, напрямку впливає на категорію якості та безпеки продукції АПК. Таким є забезпечення формування державної політики у сфері екологічної та в межах повноважень, передбачених законом, біологічної і генетичної безпеки; поводження з пестицидами та агрохімікатами, охорони та раціонального використання земель; державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства

про раціональне використання, відтворення і охорону природних ресурсів, відтворення та охорону земель, екологічну та радіаційну безпеку; дотримання вимог біологічної і генетичної безпеки щодо біологічних об'єктів природного середовища під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованих організмів у відкритій системі; реалізація державної політики у сфері екологічної та в межах повноважень, передбачених законом, біологічної і генетичної безпеки охорони та раціонального використання земель.

Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція), яка наразі перебуває в процесі ліквідації та заміни на Державну природоохоронну службу України [62] є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра енергетики та захисту довкілля і який реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів [176]. Основними завданнями Держекоінспекції є реалізація державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, здійснення у межах повноважень, передбачених законом, державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства, зокрема, щодо: поводження з відходами, небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами; здійснення заходів біологічної і генетичної безпеки стосовно біологічних об'єктів природного середовища під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованих організмів у відкритій системі [176].

Належна охорона земель та ґрунтів, вод, серед яких поверхневі води на 80 відсотків забезпечують усе питне водопостачання України [213], від речовин, які призводять до забруднення, мають своїм результатом забезпечення належного рівня екологічного стану виробленої з таких



природних ресурсів сільськогосподарської продукції, яка є основним чинником санітарного та епідеміологічного благополуччя населення.

Важливим етапом захисту прав споживачів, збереження належної якості сільськогосподарської сировини і харчових продуктів є цілеспрямована утилізація відходів виробництва та екологічної безпечності сировини і харчових продуктів, зокрема тих, що не відповідають санітарно-гігієнічним вимогам (надмірний вміст нітратів, молоко і м'ясо хворих тварин тощо). Екологічна безпека та якість продукції мають забезпечуватись та регулюватись правом у нерозривній єдності, що на сьогодні повною мірою відображено тільки в Законі України «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» [153]. Останній закріплює в статті 16 повноваження центрального органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього середовища і його органів на місцях у сфері вилучення обігу неякісної та небезпечної продукції і подальшого поводження з нею.

Певні зміни відбулись в системі органів виконавчої влади в результаті адміністративної реформи, яку запроваджено Указом Президента України від 09.12.2010 №1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [210]. Наслідком реформи стала реорганізація Української державної насіннєвої інспекції та Української державної помологічно-ампелографічної інспекції шляхом приєднання до Державної інспекції сільськогосподарства України. Зрештою і цей указ здається доживає останні дні, позаяк Президентом України активно скасовуються укази минулих років, що не відповідають чинній структурі органів виконавчої влади, є дублюючими і застарілими. Натомість структуру органів виконавчої влади встановлює відповідна Постанова Кабінету Міністрів України, якою запроваджено діяльність Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів [209].

Оскільки традиційно до сільськогосподарського виробництва включено риборозведення та рибний промисел, доцільно говорити про Державне

агентство рибного господарства України (далі - Держрибагентство) як профільний урядовий орган управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції.

Держрибагентство є правонаступником Державного комітету рибного господарства України, у тому числі за укладеними міжнародними договорами України, стороною в яких є Державний комітет рибного господарства.

Указом Президента України від 16 квітня 2011 року «Про Державне агентство рибного господарства України» [161] створено Держрибагентство як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра енергетики та захисту довкілля (до якого Держрибагентство включено через 7 днів після приєднання до Мінекономіки, що на нашу думку не є доцільним) і який реалізує державну політику у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства.

До основних завдань Держрибагентства відноситься реалізація державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства, безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства; внесення на розгляд Міністра енергетики та захисту довкілля пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства[174].

Реформою щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, яка закріплена постановою Кабінету Міністрів України №442 від 10 вересня 2014 року "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" [209], урядом ліквідовано ряд державних агентств та інспекцій, і створено декілька нових. Вказані зміни торкнулись і системи органів державного управління у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції, так як була ліквідована Державна інспекція сільського господарства

України, на базі Державної ветеринарної та фітосанітарної служби, Державної інспекції з питань захисту прав споживачів і Державної санітарно-епідеміологічної служби (згодом просто ліквідованої з передачею відповідних повноважень [63]) утворена Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів.

Таким чином, нинішню систему державних органів і установ у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції на основі широко використовуваного у правовій доктрині визначення системи органів управління варто визначати як внутрішньо-організовану сукупність структурних елементів, яка взаємопов'язана й обумовлена метою втілення в життя законів та інших нормативних актів держави у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції, та виконує для її досягнення відповідні функції регулювання, нагляду, планування, контролю і інші види виконавчо-розпорядчої діяльності.

В залежності від місця в ієрархії влади, остання є структурою з наступних рівнів:

- Кабінет Міністрів України та міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, охорони здоров'я України, екології та природних ресурсів України та їх структурні підрозділи в особі директоратів, департаментів та відділів (Директорат безпечності та якості харчової продукції, Департамент аграрної політики та сільського господарства, Управління з питань земельних відносин, лісових ресурсів та рибного господарства, Управління рослинництва, насінництва, садівництва та виноградарства, Управління тваринництва, Відділ міжнародної інтеграції в сфері технічного регулювання, санітарних та фітосанітарних заходів в АПК, Департамент міжнародного співробітництва, Департамент продовольства);
- Центральні органи державного управління у Державне агентство рибного господарства України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна екологічна

інспекція України/Державна природоохоронна служба України, та їх територіальні органи;

- Головні управління/Департаменти агропромислового розвитку облдержадміністрацій.

При класифікації системи органів державного управління також можна використати класичну дворівневу територіальну будову: КМУ, міністерства та центральні органи виконавчої влади, другий рівень – усі ніші органи, що функціонують та території відповідного регіону.

Для більшості перелічених органів спільною рисою є те, що виконуванні ними функції з управління в даній сфері є лише одним з багатьох напрямків діяльності цих органів державної влади або стосуються лише окремих аспектів розвитку відносин щодо забезпечення якості та безпечності сільськогосподарської продукції.

### **1.3. Завдання органів державного управління у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції**

Аналізуючи практичний зміст управлінської діяльності, що власне визначає роль державно-владних суб'єктів, важливо відмітити, що останній знаходить свій прояв шляхом реалізації наданих державою повноважень за допомогою певних форм і методів державного управління. Узявши за основу загальні положення теорії адміністративного права, можна визначити специфіку зазначеного процесу здійснення діяльності органів державного управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції на фоні інших органів виконавчої влади.

Форма - це зовнішній обрис, зовнішній вигляд, контури предмета або зовнішній вираз будь-якого змісту [253, с. 896]. Форми управлінської діяльності прямо чи опосередковано зумовлені тими юридичними приписами, за допомогою яких держава регулює певний вид діяльності.

Реалізація таких завдань і функцій, форми її реалізації цілком залежать від структур влади що утворюються для вирішення цих завдань і їх змістовного наповнення. Виходячи з наведеного, погоджуємося з думкою про те, що вибір відповідних форм повинен забезпечувати найбільш цілеспрямоване виконання функцій управління та досягнення відповідної мети з найменшими витратами сил, засобів і часу [17, с. 170].

Важливою є правотворча форма управлінської діяльності, за допомогою якої уповноважені органи виконавчої влади видають правові акти, тим самим регулюючи відносини, які пов'язані з організацією та функціонуванням діяльності органів державного управління щодо якості та безпеки сільськогосподарської продукції, контролем за законністю у сфері вказаних правовідносин. Також, вказана форма відображає повноваження, які надаються безпосередньому органу щодо практичної реалізації закріплених за ним функцій для регулювання діяльності. Але на практиці виникають деякі

проблеми щодо вказаного виду діяльності, наприклад, загальні норми й правила поведінки, сформульовані в спеціальному законодавстві, не в змозі відрегулювати відповідні відносини з достатнім обсягом деталізації, тому виникає необхідність встановлення норм права підзаконного характеру в процесі діяльності органів виконавчої влади. Це адміністративна нормотворчість здійснювана у формі видання актів нормативно-правового характеру, якими встановлюються відповідні правила належної або можливої поведінки в сфері державного управління, які розраховані на кількаразове застосування й мають типовий, модельний характер [143].

Відповідно до положень Конституції України Кабінет Міністрів України, як вищий орган у системі органів виконавчої влади та, відповідно, як вищий орган управління державного управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції наділений повноваженнями щодо видання в межах своїх повноважень постанов та розпоряджень, що є обов'язковими до виконання, розроблення загальнодержавних цільових програм.

Згідно п. 4 Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України [131] відповідно до покладених на нього завдань:

узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до компетенції Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президента України та Кабінету Міністрів України;

2) розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції;

3) погоджує проекти законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження від інших міністерств та центральних органів виконавчої влади, готує у межах повноважень, передбачених законом, висновки і пропозиції до проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на

розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

4) готує у межах повноважень, передбачених законом, зауваження і пропозиції до прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентові України;

5) проводить аналіз діяльності сфер агропромислового виробництва, визначає пріоритети, стратегію та прогнозує їх розвиток;

6) вживає заходів, спрямованих на техніко-технологічне переоснащення сфер агропромислового виробництва, сприяє розвитку машинобудування для агропромислового комплексу, енергозбереження, координації інноваційних проектів;

7) забезпечує підтримку підприємств сфер агропромислового виробництва, особистих селянських і фермерських господарств, сільськогосподарської кооперації;

8) готує пропозиції щодо формування та розвитку ринкових механізмів і принципів забезпечення підприємств агропромислового комплексу технічними засобами, обладнанням, зокрема для виробництва біопалива, запасними частинами, пально-мастильними матеріалами та іншими енергоресурсами;

9) здійснює нормативно-правове регулювання питань, що належать до компетенції Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства;

10) у межах повноважень, передбачених законом, перевіряє, переглядає та скасовує галузеві нормативні документи у сфері стандартизації;

11) здійснює відповідно до закону функції технічного регулювання у визначеній законодавством сфері, замовляє розроблення національних стандартів та кодексів усталеної практики; та здійснює низку інших повноважень.

Нормативно-правове регулювання у сфері санітарно-епідемічного благополуччя населення забезпечує Міністерство охорони здоров'я України: затверджує державні санітарні норми та правила, обов'язкові параметри безпечності та мінімальні специфікації якості харчових продуктів, максимально допустимі рівні залишків ветеринарних препаратів та інших забруднювачів у харчових продуктах, переліки харчових продуктів, які звичайно становлять високий і низький ризик для здоров'я людини, а також речовин, канцерогенних для людини [181].

Аналіз стану реалізації наданих Міністерству охорони здоров'я України повноважень в досліджуваній сфері показує, що останнє нормотворчу функцію виконує не належним чином: значна кількість підконтрольних йому питань досі залишається не врегульованою або врегульованою на рівні актів СРСР [95, с. 69-70]. Так, незатверджені жодні уніфіковані мінімальні специфікації якості харчових продуктів (в тому числі, сільськогосподарської продукції); максимально допустимі рівні залишків ветеринарних препаратів та інших забруднювачів у харчових продуктах визначені на рівні Медико-біологічних вимог і санітарних норм якості продовольчої сировини і продуктів харчування від 1 серпня 1989 року [108]; оновлені вимоги діють лише в галузі нормування концентрації, кількості та рівнів пестицидів у сільськогосподарській сировині і харчових продуктах [60].

Близькою до правотворчої управлінської діяльності є правозастосовна здійснювана на засадах доцільності, справедливості й обґрунтованості діяльність компетентних суб'єктів з видання конкретизованих та індивідуалізованих владних приписів (індивідуальної регламентації) та забезпечення їх видання й фактичної реалізації (правозабезпечення) [35, с. 12].

Про об'єктивну необхідність правозастосовної діяльності в процесі управління та сутність індивідуальної регламентації Є. Додін пише: «...Нормативне регулювання зазвичай є лише першим кроком (першим етапом) правового регулювання. Правова норма сама собою далеко не завжди приводить до результату, заради досягнення якого вона створена. Для



досягнення того результату потрібна також діяльність уповноважених суб'єктів, що полягає у виданні застосування норм права і виступає другим етапом регулювання. Отже, в окремих (але непоодиноких) випадках мета правового регулювання досягається лише за наявності як нормативного акта, так і акта, що поширює загальні приписи на конкретні життєві ситуації...» [71, с. 23-24].

Видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління є близьким до нормативних, але не тотожне йому. Відмінність між ними полягає в тому, що індивідуальні акти управління встановлюють, змінюють або припиняють конкретні адміністративні правовідносини. За назвою акти застосування права можуть мати форму указу, постанови, наказу, розпорядження, резолюції, дозволу, акта про накладення штрафу, вказівки і т.д.

Так, за результатами проведених перевірок, інспекції України та її посадові особи в межах своїх повноважень мають право складати акти перевірок, протоколи про адміністративні правопорушення, а також розглядати справи про адміністративні правопорушення, давати обов'язкові для виконання приписи (розпорядження) та подавати в установленому законодавством порядку до відповідних органів матеріали перевірок для притягнення винних осіб до відповідальності.

Висловлюються позиції науковців щодо самостійності форми адміністративних договорів як елементу правозастосовної форми державного управління, які передбачають управлінські та контрольні функції та закріплюють їх на законодавчому рівні.

Виділяються наступні види адміністративних договорів: установчі адміністративні договори; компетенційно-розмежувальні адміністративні договори; адміністративні договори про делегування повноважень; програмно-політичні адміністративні договори про дружбу й співробітництво; договори між державними та недержавними структурами; договори про громадянську згоду; міжнародні договори тощо [117, с. 90; 16, с. 294, 36, с.80].

Крім наведеного, до ознак адміністративного договору відносять: юридичну нерівність сторін, що виражається у виняткових повноваженнях управленої сторони договору; публічно-правовий характер договірних зобов'язань; імперативно визначені умови договору за способом конструювання; мета договору – задоволення публічних інтересів (домінування суспільних цілей) [13, с. 383; 117, с. 90; 123, с. 398, 36, с.80].

При цьому, Кодексом адміністративного судочинства адміністративний договір визначається дво- або багатосторонньою угодою, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди.

Законодавством прямо не передбачено укладання адміністративних договорів, але можливо цей інститут сприймати як форму управління, метод адміністративного регулювання, і акт, що регулює договірні відносини, тому така компетенція є опосередковано визначеною у законодавчих актах чи установчих документах суб'єктів [104]. При чому, нам досі здається незрозумілим, що матеріально-правовий інститут адміністративного договору робить в процесуальному кодексі, яким є Кодекс адміністративного судочинства, яким чином законодавець пов'язує такі договори з судочинством, і звідси є необхідність прийняття відповідного закону, який би окреслив компетенцію суб'єктів договірних відносин і встановив випадки застосування адміністративних договорів.

Зокрема, договірне адміністрування у досліджуваній темі виступає як засіб підтримки господарської діяльності. Формат адміністративно-договірних відносин, для прикладу, може застосовуватись органами виконавчої влади та органам місцевого самоврядування при сприянні особистим селянським господарствам (стаття 10 Закону України «Про особисте селянське господарство»[219]):

в організації у сільській місцевості кредитних спілок, сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів для надання послуг із заготівлі, зберігання, переробки та збуту сільськогосподарської продукції,

спільного використання технічних і транспортних засобів та соціально-побутового обслуговування, забезпечення кормами і молодняком худоби та птиці;

в організації діяльності з надання інженерно-технічних, ветеринарних, агрономічних, зоотехнічних та інших послуг, а також послуг із забезпечення сортовим насінням, садивним матеріалом, племінною та продуктивною худобою, гібридами та кросами птиці, сільськогосподарською технікою та обладнанням;

у виділенні земельних ділянок єдиним масивом;

в отриманні кредитів для будівництва житла, господарських будівель і споруд, придбання сільськогосподарської техніки та обладнання;

в організації у сільській місцевості фахової підготовки та перепідготовки членів особистого селянського господарства.

В продовження списку, в положеннях про органи державного управління виписані їх права в установленому порядку залучати на договірній основі працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій (за погодженням з їх керівниками) з метою виконання покладених завдань.

Правозастосовна діяльність, як самостійний вид адміністративної діяльності органів управління у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції включає неюрисдикційну (оперативно-виконавчу) та юрисдикційну (правоохоронну) діяльність.

Перша група являє собою заходи організаційного та методичного характеру, які тісно переплітаються з такими методами управління як координація, контроль, планування, реєстраційно-дозвільні дії, роз'яснювальна робота. Мета їх – вирішення конкретних завдань, які виникають в процесі функціонування та організації управлінської системи та питань організаційного характеру, пов'язаних з реалізацією прав громадян на якісну та безпечну продукцію.

Друга група стосується охорони та забезпечення прав, інтересів громадян, суб'єктів підприємницької діяльності та держави, боротьби з правопорушеннями та контролю за додержанням законодавства з питань якості та безпеки сільськогосподарської продукції.

В межах цього виду діяльності пропонується розрізняти правозабезпечувальну, превентивну, каральну та правопоновлюючу функції [144].

Аналізуючи форми державного управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції, необхідно не залишати осторонь методи державного управління, які знаходять своє вираження у формі державного управління, через взаємодію суб'єктів і об'єктів управління, зв'язки, що між ними склалися.

Під методами державного управління потрібно розуміти певні способи й прийоми безпосереднього впливу органів державного управління та уповноважених на те посадових осіб на підпорядковані їм об'єкти управління [22, с. 123].

Необхідно зазначити, що кожна юридична форма управління передбачає використання кількох методів, з іншого боку, кожний конкретний метод може застосовуватися в кількох формах управління. Як відомо, від того, наскільки буде оптимально обрані методи, настільки ефективною буде діяльність органу управління. Отже, приходимо до висновку, що форми й методи управління тісно пов'язані та взаємодіють між собою і їх окреме існування неможливе [269].

З викладеного матеріалу можна прослідкувати чітке фігурування контрольних повноважень управлінських органів.

В юридичній літературі контроль найчастіше розглядають як функцію державних органів. Зокрема, О. Андрійко стверджує, що контроль є функцією управління, для якої характерна система нагляду та перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням,

виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, коригування допущених відхилень [25].

Контроль можна визначити не тільки ключовою функцією державного управління, а й певним видом управлінської діяльності для функціонування всієї системи, механізмом оцінки прийнятих управлінських рішень. Він дає можливість не лише корегувати управлінську діяльність, а й допомагає передбачувати перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату [74].

І. Стефанюк вважає, що контроль є перевіркою дотримання та виконання нормативно-встановлених завдань, планів і рішень. При такій характеристиці підкреслюється, по-перше, функціональне призначення контролю; по-друге, те що він виникає, передусім, на конкретній стадії управлінського процесу; по-третє, те, що він здійснюється всіма суб'єктами державного управління [255, с. 133].

Як стверджують Ю. Битяк, В. Богуцький, В. Гаращук, контроль можна охарактеризувати як складову (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни та правопорядку й полягає у втручання контрольних органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів [19, с. 242].

Нагляд (контроль) підвищує дієвість і ефективність усіх функцій управління. Він допомагає втілювати в життя закони та інші правові акти, спрямовані на забезпечення якості та безпеки сільськогосподарської продукції, надає можливість виявляти прогалини в правовому регулюванні таких відносин, недоліки в організаційній, господарській роботі, що пов'язана з виробництвом якісної та безпечної сільськогосподарської продукції.

Налагоджена система державного нагляду (контролю) у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції допомагає своєчасно виявити і

усувати помилки та недоліки в цій галузі, примушує неухильно виконувати свої прямі обов'язки усі сторони відносин, підвищує почуття відповідальності керівників усіх рівнів за стан справ у господарській діяльності щодо виробництва якісної та безпечної сільськогосподарської продукції.

Державні органи здійснюють нагляд за дотриманням стандартів, норм, правил, пов'язаних з якістю продукції, передусім сільськогосподарської, продукції тваринництва і рослинництва, продовольства, в тому числі продукції, що пройшла сертифікацію на відповідність діючим в Україні стандартам, нормам і правилам.

У сфері якості та безпеки харчової продукції державний контроль визначається як діяльність компетентного органу, його територіальних органів, державних інспекторів, державних ветеринарних інспекторів, помічників державного ветеринарного інспектора та уповноважених осіб, що здійснюється з метою перевірки відповідності діяльності операторів ринку вимогам законодавства про харчові продукти, корми, здоров'я та благополуччя тварин, а також усунення наслідків невідповідності та притягнення до відповідальності за порушення відповідних вимог. Державний контроль включає також діяльність з перевірки відповідності законодавству про побічні продукти тваринного походження під час ввезення (пересилання) таких продуктів на митну територію України (стаття 1 Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин») [166].

Відповідно до Конституції України [96] та Закону України «Про Кабінет Міністрів України»[201] Кабінет Міністрів України як вищий орган державної виконавчої влади реалізує свої контрольні повноваження в процесі реалізації програм економічного, соціального, розвитку сільського господарства України в цілому та окремих її регіонів; втілення в життя економічної політики, складовими якої є промислова та аграрна політика; проведення політики в галузі забезпечення охорони природи, екологічної безпеки,

природокористування; зовнішньоекономічної діяльності України і митної справи; керівництва роботою міністерств, комітетів та інших органів державної виконавчої влади.

Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі. Так, контрольними повноваження у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України наділено відповідно до Положення [131].

Держрибагенство бере участь у заходах контролю якості безпеки продуктів рибного лову, харчової продукції при їх виробництві зберіганні, транспортуванні, реалізації, використанні та утилізації [174].

Згідно статті 20-2 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [221] екологічний та радіологічний контроль товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України здійснюється територіальними органами Державної екологічної інспекції України на відповідній території.

Радіологічний контроль здійснюється з метою контролю за дотриманням вимог чинного законодавства при переміщенні через державний кордон радіоактивних речовин і ядерних матеріалів. Вказаному виду контролю в обов'язковому порядку підлягають усі види товарів, крім товарів, які переміщуються трубопровідним транспортом.

Радіологічний контроль є одним і заходів для мінімізації наслідків радіоактивного забруднення та має особливу актуальність для України у зв'язку з Чорнобильською катастрофою. Внаслідок останньої найбільше постраждали регіони Київська, Житомирська, Чернігівська, Рівненська та Волинська області. У цих регіонах зосереджено майже 40% лісових площ України, на які припадають значні обсяги заготівлі деревини, харчової і технологічної сировини [252].

Екологічному ж контролю підлягають вантажі, які містять промислову сировину, відходи виробництва, засоби захисту рослин, стимулятори їх росту, добрива; всіх видів риб, диких тварин і рослин, зоологічних, ботанічних, мінералогічних колекцій, мисливських трофеїв [199].

На сьогодні законодавство України визначає державний нагляд (контроль) як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їхніх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, прийнятного рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [214]. З аналізу цього визначення (у частині органів уповноважених його здійснювати та безпосередньо їхніх повноважень) можна дійти висновку, що на органи місцевого самоврядування також повинні покладатися наглядові повноваження у сфері господарської діяльності з метою забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, що відмічає В. Мурза в своїй статті про сутність та значення самоврядного нагляду в державі [114, с. 66-67].

Таким чином, виконання органами управління контрольних повноважень можна запропонувати класифікувати за предметним критерієм:

- контроль продукції при здійсненні експортно-імпортних операцій (заходи в зонах митного контролю)
- контроль продукції на потужностях/ контроль продукції потужностей, де здійснюється виробництво сільськогосподарської продукції
- контроль сільськогосподарської продукції, що знаходиться в обігу, зокрема, і на агропродовольчих ринках (включаючи такі умови використання як зберігання, транспортування, виставлення на продаж та приготування, у разі виконання яких гарантується безпечність продукту).



Значна частина управлінської діяльності в сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції втілюється в проведенні різного роду організаційних заходів, здійснення матеріально-технічних дій, призначення яких є обслуговування процесу управління (здійснення статистичних, діловодських операцій, роз'яснення правових актів), а також в наданні адміністративних послуг. Відповідно до чинного законодавства адміністративними послугами є результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [235, 146]; результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів [235].

В. Александров, В. Гусев наводять такі найбільш поширені послуги, які надаються органами державної влади:

- послуги з державної реєстрації різних видів діяльності;
- послуги з ліцензування окремих видів діяльності;
- послуги з експертизи різних сфер діяльності;
- послуги з сертифікації суб'єктів, які здійснюють певну діяльність;
- консалтингові послуги з різноманітних питань;
- довідково-інформаційні послуги, які надаються органами державної влади за запитами населення;
- послуги з надання різного роду дозволів, узгоджень тощо;
- послуги з організації тендерів та конкурсних процедур;
- послуги з підвищення кваліфікації, підготовки та перепідготовки персоналу органів державної влади [23, с. 212, 34].

О. Стрельченко виділяє такі групи адміністративних послуг:

- 1) видача ліцензій, дозволів та інших документів дозвільного характеру, сертифікатів, свідоцтв, атестатів, посвідчень;
- 2) реєстрація (фактів, суб'єктів, прав, об'єктів, зокрема легалізація суб'єктів і актів (документів), нострифікація, верифікація);
- 3) інші види діяльності незалежно від назви, у результаті впровадження яких зацікавленим фізичним та юридичним особам, а також об'єктам, що перебувають у власності, володінні та користуванні таких осіб, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт [256, с. 174–175, 34].

Бондар О.Г. розкриває поняття адміністративних послуг у сфері сільського господарства – це державна послуга, що надається Держсільгоспінспекцією чи уповноваженим нею органом (територіальними органами або підприємствами, установами, які входять до сфери управління Держсільгоспінспекції), чітко встановлена законом і спрямована на реалізацію та захист прав і законних інтересів суб'єктів господарювання у сільському господарстві [34]. Варто погодитись з цим твердженням, з поширенням його на всі органи державного управління у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції з урахуванням того, що згадана автором інспекція своє існування на даний час припинила, проте не припинене надання адміністративних послуг в тій чи іншій організаційно-владній формі.

## Висновки до розділу 1

В розділі досліджено загальні засади адміністративно-правового регулювання діяльності державних органів у сфері забезпечення якісною та безпечною сільськогосподарською продукцією шляхом визначення основних категорій «забезпечення якості та безпечності сільськогосподарської продукції», «система органів державного управління в галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції» та складових адміністративно-правового статусу державних управлінських суб'єктів, що відображає повноваження відповідних органів та фактично формує структуру даного наукового дослідження.

Визначено, що необхідність динамічного розвитку відносин у сфері виробництва якісної та безпечної продукції сільського господарства традиційно зумовлює важливість фактору державної регламентації галузі органами законодавчої та виконавчої влади. Діяльність перших полягає у комплексному регулюванні сфери виробництва агропромислової продукції шляхом формування правового поля для розвитку, належного функціонування аграрного сектору, яку можна назвати формальною регламентацією, а функція фактичного регулювання галузі якості та безпеки сільськогосподарської продукції закріплюється за органами державного управління, якими є органи виконавчої гілки влади.

Реалізація мети забезпечення продовольчої безпеки України, що є однією з головних функцій держави та має стратегічне значення, оскільки від нього залежить і національна безпека України, і її складова - продовольча безпека, в нерозривній єдності з забезпеченням якої розглядались функції та завдання органів державного управління у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції.

Встановлено, що при визначенні поняття продовольчої безпеки в першу чергу звертається увага лише на проблему доступності продовольства, при цьому не враховуючи зв'язок з його якістю та безпечністю.

Таким чином, підтримуючи те чи інше визначення поняття продовольчої безпеки, яке в літературі є дискусійним, вважаємо, що необхідно виділяти перш за все концепції, в яких фігурує не просто забезпеченість необхідним обсягом та асортиментом продукції, а забезпеченість якісною, безпечною та поживною рослинницькою та тваринницькою продукцією.

З'ясовано роль і значення органів державного управління в сфері якості та безпеки продукції сільського господарства шляхом виділення особливостей предмету управління. Виходячи із розуміння сільськогосподарської продукції як такої, що підпадає під визначення груп 1-24 УКТЗЕД - це велика кількість товарних позицій, яка включає в себе всі товари рослинного і тваринного походження – живі тварини, молоко та молочні продукти, продукти рибного промислу, алкогольні та безалкогольні напої і оцет, тютюн та його замінники, прянощі, чаї, кави, зернові культури, овочі та деякі їстівні коренеплоди, залишки та відходи харчової промисловості, корми для тварин тощо.

Це свідчить про значну кількість прямих та опосередкованих напрямів управлінського впливу у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції - державного контролю за дотриманням земельного законодавства, родючості ґрунтів, насінництва та розсадництва, охорони прав на сорти рослин, експлуатації та технічного стану сільськогосподарських машин, дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки, якості та безпечності сільськогосподарської продукції, дотримання правил виробництва виноробної продукції; різноманітність правовідносин, що підпадають під такий вплив; необхідність постійного оновлення та підтримання на належному рівні масштабного нормативно-правового поля, широкий перелік специфічних вимог і норм, метою яких є забезпечення безпеки продукції.

Виокремлення вказаної ланки системи органів державної влади, в першу чергу, відбувається за цілями, завдання, функціями, що складає цільовий блок адміністративно-правового статусу.

Визначення «галузеві органи державного управління» фіксує відокремленість певної групи, окреслює самостійний суб'єктивний склад, яким є організаційно-структурний блок адміністративно-правового статусу.

Поняття системи органів державного управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції – це структурно організовані та законодавчо закріплені суб'єкти владних повноважень, що спрямовують свою діяльність на забезпечення дотримання законодавства у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції шляхом взаємодії одне з одним та виконання покладених на них функцій: регулювання, нагляду, прогнозування, планування, контролю і інші видів виконавчо-розпорядчої діяльності.

Проведене дослідження дозволяє запропонувати визначення поняття системи органів управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції - внутрішньо-організована сукупність структурних елементів, яка взаємопов'язана й обумовлена метою реалізації законів та інших нормативних актів держави у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції, та виконує для її досягнення відповідні функції регулювання, нагляду, прогнозування, планування, контролю, дозвільну і інші види публічно-сервісної діяльності.

В залежності від місця в структурі виконавчої влади, остання є структурою з наступних рівнів: Кабінет Міністрів України та Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство екології та природних ресурсів України; інші центральні органи виконавчої влади: Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державне агентство рибного господарства України, Державна природоохоронна служба України; головні управління/департаменти агропромислового розвитку облдержадміністрацій.

При класифікації системи органів державного управління також можна використати класичну дворівневу територіальну будову: КМУ, міністерства та

ЦОВВ, другий рівень – усі інші органи, що функціонують на території відповідного регіону.

Викладене дозволяє сформулювати цілі функціонування органів державного управління у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції, які органічно поєднують мету економічного зростання та захисту прав громадян як споживачів продукції і послуг, визначених конституційними положеннями.

На підставі аналізу середовища функціонування органів державного управління окреслено завдання державних органів в межах забезпечення якості та безпечності сільськогосподарської продукції:

забезпечення нормативно-правового регулювання виробництва підприємствами та організаціями якісної та безпечної сільськогосподарської продукції, яка буде конкурентоспроможною не лише на внутрішньому, а й на зовнішньому ринках, та її обігу;

задоволення попиту на якісну та безпечну продукцію;

інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики стосовно забезпечення якісною та безпечною сільськогосподарською продукцією;

узагальнення практики застосування законодавства у відповідній сфері та розроблення пропозицій щодо його вдосконалення;

захист від фальсифікованої, недоброякісної, небезпечної агропромислової продукції;

збереження та відновлення безпеки довкілля (реалізація екологічної функції держави);

забезпечення стабільного розвитку аграрного сектору економіки країни та її вихід на міжнародний ринок сільськогосподарської продукції в якості надійного постачальника якісної продукції, що відповідає міжнародним критеріям безпеки (реалізація економічної функції держави).

Особливість визначального впливу та структуру механізму управління у галузі якості та безпеки сільськогосподарської продукції складає система

організаційно-правових методів і форм державно-управлінського впливу на відносини в даній сфері, через які реалізуються повноваження (компетенційний блок адміністративно-правового статусу).

При детальному розгляді повноважень органів управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції виокремлено правотворчу, договірне адміністрування, правозастосовну форми. Остання поділяється на неюрисдикційну та юрисдикційну (правозабезпечувальна, превентивна, каральна та правопоновлюча функції) форми діяльності.

Виділено переважну роль контрольних повноважень, які в сукупності формують ключову функцію державного управління в сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції, які запропоновано класифікувати за предметним критерієм:

- контроль продукції при здійсненні експортно-імпортних операцій (заходи в зонах митного контролю)
- контроль продукції на потужностях, де здійснюється виробництво сільськогосподарської продукції
- контроль сільськогосподарської продукції, що знаходиться в обігу, зокрема, і на агропродовольчих ринках (включаючи такі умови використання як зберігання, транспортування, виставлення на продаж та приготування, у разі виконання яких гарантується безпечність продукту).

Значна частина управлінської діяльності в сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції втілюється в проведення різного роду організаційних заходів, здійснення матеріально-технічних дій, призначення яких є обслуговування процесу управління (здійснення статистичних, діловодських операцій, роз'яснення правових актів), а також в наданні адміністративних послуг, з яких в роботі виділено дві найважливіші групи: здійснення реєстраційних дій та видача дозвільних документів.

## **РОЗДІЛ II ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ЯКОСТІ ТА БЕЗПЕЧНОСТІ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ**

### **2.1. Законодавчі основи здійснення повноважень органів державного управління у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції**

Проголошений у Конституції України принцип верховенства права означає, що вся поведінка державних органів, посадових осіб повинна відповідати вимогам права, що є втіленням вищої справедливості. Державне керівництво повинно здійснюватись не через вольові накази, а шляхом реалізації правових настанов. Найважливіші суспільні відносини регулюються нормами законів.

В пункті 12 статті 92 Конституції України йдеться про те, що виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики.

Законодавча база, що регулює діяльність органів державного управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції охоплює нормативні документи різного призначення.

Найбільш широку групу становлять законодавчі акти загального характеру, головну роль в якій відводиться Конституції України. Зокрема, вирішальним кроком у встановленні засад здійснення державного управління став саме Основний Закон України де в розділі VI визначено систему й загальні повноваження органів виконавчої влади, порядок їх утворення та реорганізації.

Відповідно до ст. 113 Основного Закону вищий орган у системі органів виконавчої влади у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України [96].



Так, організація, повноваження і порядок діяльності вищого органу у системі органів виконавчої влади визначається Законом України «Про Кабінет Міністрів України» [201].

Детально розкриває основні повноваження Кабінету Міністрів України як органу управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України». У сфері економіки та фінансів Кабінет Міністрів України забезпечує захист прав споживачів та підвищення якості їх життя, продовольчу безпеку держави, проводить державну аграрну політику, у сфері охорони здоров'я – проведення державної політики щодо забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, та наділений контрольними повноваженнями за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади у сфері правової політики та ін.

Стаття 18 Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» [227] визначає повноваження Ради міністрів Автономної республіки Крим у галузі сільського господарства, серед яких здійснення заходів щодо збільшення обсягу виробництва і підвищення якості сільськогосподарської продукції.

Організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України, до яких відноситься Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, визначає Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [239].

З метою створення необхідних передумов для забезпечення дотримання вимог якості й безпечності сільськогосподарської продукції в Україні функціонує система технічного регулювання. Загальне правове поле національної системи технічного регулювання у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції складають Закони України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [217], «Про

державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» [166] «Про захист прав споживачів» [196]; «Про карантин рослин» [202]; «Про стандартизацію» [233]; «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» [236]; «Про ветеринарну медицину» [149]; «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [171]; «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції» [164]; «Про систему інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу України» [229], «Про стандартизацію» [233].

Повноваження органів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності визначаються Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [214]. На думку окремих науковців, з набуттям чинності вказаним законом ефективність системи технічного регулювання та споживчої політики значно знизилась. Деякі норми цього Закону надають можливість недобросовісним суб'єктам господарської діяльності уникати перевірок державного нагляду за додержанням вимог стандартів, норм і правил, приховувати неякісну, небезпечну та контрафактну продукцію [106, с. 25].

Закон України «Про адміністративні послуги» [146] визначає основні засади діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг, прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб щодо отримання адміністративних послуг.

Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [170] визначає правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності і встановлює порядок діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та державних адміністраторів. 9 квітня 2014 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру» [156], який вносить зміни у всю концепцію дозвільної системи України, адже останнім скасовано 19 із 44 документів дозвільного

характеру у сільському, рибному, лісовому господарствах та у сфері земельних відносин. Прийнятий Закон вніс істотні зміни та доповнення до ряду аграрних законів, зокрема і повпливав на окремі повноваження органів управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції:

- у Законі України «Про захист рослин» [197] з основних завдань державного контролю у сфері захисту рослин виключено здійснення державного контролю за: а) дотриманням регламентів застосування пестицидів і агрохімікатів (тільки регуляторів росту рослин), б) відповідністю вимогам сертифікатів якості засобів захисту рослин, які ввозяться на територію України, в) вмістом у сільськогосподарській продукції та сировині рослинного походження залишкової кількості пестицидів, агрохімікатів та важких металів. До компетенції центральних органів виконавчої влади більше не належить: визначення асортименту та обсягів виробництва засобів захисту рослин вітчизняною промисловістю, координація закупівлі їх за імпортом, контроль за оптовою та роздрібною торгівлею засобами захисту рослин; погодження асортименту засобів захисту рослин, технічних умов їх виробництва і застосування, плану державних випробувань і реєстрації засобів захисту рослин, переліку пестицидів, дозволених до використання в Україні, асортименту пестицидів, що завозяться в Україну; видача погодження на ввезення на територію України засобів захисту рослин;

- із Закону України «Про зерно та ринок зерна в Україні» [200] вилучені норми щодо обов'язкової сертифікації якості зерна та продуктів його переробки для здійснення експортно-імпортних операцій із зерном і продуктами його переробки та переміщення зерна і продуктів його переробки територією України (ст. 21), а також скасовано обов'язкову сертифікацію послуг із зберігання зерна та продуктів його переробки (ст. 11);

- У Законі України «Про карантин рослин» [202] виключено приписи щодо здійснення карантинного нагляду за рослинами, що імпортуються (ст. 44), а також змінено фітосанітарні процедури вантажів у митницях призначення та ін.

Важливим етапом захисту прав споживачів, збереження належної якості сільськогосподарської сировини і харчових продуктів є цілеспрямована утилізація відходів виробництва та екологічної безпечності сировини і харчових продуктів, зокрема тих, що не відповідають санітарно-гігієнічним вимогам (надмірний вміст нітратів, молоко і м'ясо хворих тварин тощо). Екологічна безпека та якість продукції мають забезпечуватись та регулюватись правом у нерозривній єдності, що на сьогодні повною мірою відображено тільки в Законі України «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» [153].

Рамковим є Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [217], що встановлює правові засади забезпечення якості і безпеки харчових продуктів, продовольчої сировини для здоров'я населення, регулює відносини між органами виконавчої влади і виробниками, продавцями (постачальниками і споживачами) під час розробки, виробництві, ввезення на митну територію України, закупівлі, постачання, зберігання, транспортування, реалізації, використання, споживання та утилізації харчових продуктів, продовольчої сировини, а також надання послуг у сфері громадського харчування.

Виходячи з поняття сільськогосподарської продукції (сільськогосподарських товарів), яке дається в Законі України «Про Митний тариф України» [204], слід виділити групу законів на окремі види продукції та дотримання вимог яких перевіряється при здійсненні заходів державного нагляду (контролю) у частині якості та безпечності сільськогосподарської продукції: «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» [162]; «Про молоко та молочні продукти» [206]; «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них» [228]; «Про зерно та ринок зерна в Україні» [200]; «Про бджільництво» [147]; «Про державне регулювання виробництва і

реалізації цукру» [163]; «Про питну воду та питне водопостачання» [224]; «Про виноград та виноградне вино» [154] та ін..

У вітчизняному законодавстві простежується тенденція, від якої декілька десятків років тому відмовилися в ЄС, які застосовують принцип «горизонтального регулювання». Це означає, що вони не висувають вимоги до кожного окремого продукту, які, для прикладу, висуваються в останній згаданій групі законів на окремі види продукції, а переважно встановлюють єдині правила для усіх видів продукції. Крім того, в Україні залишаються стандарти на кожен окремий вид продукції – така ситуація технічного регулювання створює в окремих випадках гальмування економіки, створення невиправданих технічних бар'єрів в торгівлі [106, с. 25].

З метою приведення положень Закону України «Про насіння і садивний матеріал» у відповідність до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та адаптації його до вимог СОТ та ЄС у частині запровадження в Україні Схем сортової сертифікації насіння Організації економічного співробітництва та розвитку, Законом України від 2 жовтня 2012 року Закон «Про насіння і садивний матеріал» [207] викладено в новій редакції. Вказаний Закон визначає основні засади виробництва та обігу насіння і садивного матеріалу, а також порядок здійснення державного контролю за ними.

Необхідно виділити законодавчі акти щодо регламентації здійснення державного нагляду (контролю) у частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, адже раціональне використання природно-ресурсного потенціалу відіграє важливу роль при забезпеченні якості та безпеки продукції сільського господарства. Якість ґрунту суттєво впливає на показники якості продукції рослинництва, а в подальшому через якісний стан корму на продукції галузі тваринництва. Правове регулювання вказаних питань щодо раціонального використання та охорони земель та, відповідно, забезпечення встановленого рівня якості ґрунту при виробництві сільськогосподарської продукції

регламентується правовими нормами Земельного кодексу України [84], Закону України «Про охорону земель» [220], Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [165], Закону України «Про меліорацію земель» [203] та ін.

Застосування новітніх технологій у виробництві продукції призвело до поширення в виробництві продуцентів генної інженерії - генетично-модифікованих організмів (організми, до геному яких за допомогою методів генетичної інженерії внесено функціонуючі сторонні гени або ділянки ДНК).

Саме вони та їхні компоненти активно застосовуються під час виготовлення продуктів харчування, різноманітних сільськогосподарських товарів, лікувальних та побутових засобів. І саме використання ГМО під час виробництва даної продукції породжує найбільше дискусій у суспільстві. Адже низка досліджень, (вельми спірних, треба визнати) проведених ученими в частині застосування згаданих товарів, свідчить і про негативні наслідки їх уживання та використання, і про можливу загрозу, яку вони можуть становити для біологічної безпеки населення планети, оскільки під впливом ГМО, нібито, знищуються усталені екосистеми та відбувається руйнування людського генофонду [260].

Спеціалізованим нормативно-правовим документом, щодо використання ГМО є Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» [168] від 31 травня 2007 року № 1103-V який регулює відносини між органами виконавчої влади, виробниками, продавцями (постачальниками), розробниками, дослідниками, науковцями та споживачами ГМО та продукції.

Цей документ проголосив установа системи біологічної безпеки, потреба в якій виникає у зв'язку зі здійсненням в Україні та за її межами генетично-інженерної діяльності, результати котрої у вигляді генетично-модифікованих організмів можуть завдати шкоду життю та здоров'ю людини, а також негативно вплинути на довкілля.

Використання ГМО у сільськогосподарському виробництві та відповідно отримання сільськогосподарської продукції на основі даної технології потребує надзвичайно виваженого підходу зважаючи на існуючі потенційні ризики для оточуючого середовища та здоров'я людини. Відсутність достатніх комплексних наукових досліджень (в тому числі з використанням часових факторів впливу) з відповідним набором статистичної інформації необхідного рівня ймовірності щодо негативних наслідків використання ГМО потребує чіткого нормативно-правового регламентування [37, с. 92].

Згідно Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» [159] від 19 січня 2010 року № 1804-VI розділ II було доповнено статтею «11-1 Повноваження центрального органу виконавчої влади з питань ветеринарної медицини».

В подальшому в зв'язку з приєднанням Державної ветеринарної та фітосанітарної служби до Держпродспоживслужби згадана стаття Закону була змінена та викладена в редакції «11-1 Повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпечності харчових продуктів», втім як нам відомо, зміни можуть тривати і далі, проте сама функція буде збережена під егідою того чи іншого органу.

Згідно вказаної статті центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпечності харчових продуктів здійснює державну реєстрацію ГМО джерел кормів, кормових добавок та ветеринарних препаратів; затверджує перелік кормів, кормових добавок та ветеринарних препаратів, у яких здійснюється контроль вмісту ГМО, та перелік відповідних методик детекції та ідентифікації ГМО, проводить моніторинг кормів, кормових добавок та ветеринарних препаратів, отриманих з використанням ГМО, за критерієм наявності в них зареєстрованих ГМО джерел.

Питання забезпечення контролю за проведенням досліджень пов'язаних з генетично зміненими мікроорганізмами розглядаються у ст. 14 Закону

України «Про захист населення від інфекційних хвороб» [195] від 6 квітня 2000 року № 1645-III, в якій вказується, що підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, їх структурні підрозділи (лабораторії), в яких проводяться дослідження, пов'язані зі створенням нових та генетично змінених мікроорганізмів і біологічно активних речовин, підлягають обов'язковій реєстрації в спеціально уповноваженому центральному органі виконавчої влади з питань охорони здоров'я з метою здійснення державного контролю за проведенням таких досліджень.

Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» [168] є доволі формалізованим і, відтак, не може реально гарантувати біобезпеку, про яку в ньому йдеться. Не зважаючи на вказану законодавчу базу, на сьогодні є необхідність запровадження системи жорсткого контролю за використанням такої продукції, та розроблення і прийняття в Україні спеціальних законів, серед яких важливим має бути «Про систему контролю та здійснення експертизи у сфері створення та використання продукції, що містить ГМО або їх компоненти» [260].

З метою покращення стану здоров'я населення, збереження навколишнього природного середовища, раціонального використання ґрунтів та інших природних ресурсів у процесі сільськогосподарського виробництва 3 вересня 2013 року було прийнято Закон України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» [155], який набув чинності з 10 січня 2014 року та припинив свою дію на теперішній час, будучи зміненим наступним законодавчим актом [218]. Цей Закон визначав правові та економічні основи виробництва та обігу органічної сільськогосподарської продукції та сировини, державну політику та повноваження органів державної влади у сфері виробництва та обігу органічної продукції та сировини, заходи щодо контролю та нагляду за такою діяльністю. Нинішній закон також справляється з цією функцією, але містить дещо невдалі, на наш погляд, формулювання, на кшталт терміну «неорганічне виробництво», «неорганічний



інгредієнт» що суперечить принциповому поділу хімічних сполук на органічні, тобто, ті, що містять вуглеводневі сполуки, та ті, що органікою не являються. Крім того, терміни «органічне виробництво» і «органічна продукція» по колу посилаються один на один, що врешті в принципі не дає можливості з'ясувати що ж таке врешті, органічна продукція з точки зору авторів закону.

У Законі передбачалось, що центральний орган виконавчої влади (зокрема Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства) мав розробити детальні правила виробництва та обігу органічної продукції (сировини), призначити органи з оцінки відповідності виробництва органічної продукції (сировини), організувати підготовку та атестацію/акредитацію аудиторів з сертифікації, організувати державний нагляд за проведенням робіт з оцінки відповідності призначеними органами з оцінки відповідності, визначити графічне зображення Державного логотипу для позначення «органічний продукт», ввести реєстр виробників органічної продукції (сировини) та забезпечити опублікування офіційних відомостей про осіб, які здійснюють виробництво та реалізацію органічної продукції (сировини).

Невдовзі, 22.07.2014 прийнято рамкове законодавство, яким змінено національну систему контролю виробництва та обігу харчових продуктів у відповідності із вимогами ЄС. Парламентом України за основу та в цілому прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів» [157]. Завданнями останнього є вдосконалення термінології з метою забезпечення гармонізації із законодавством ЄС, уточнення положень щодо видів правопорушень та міри покарань, створення єдиного контролюючого органу для всієї харчової продукції, скасування дозвільних процедур, яких не існує в ЄС, запровадження європейських принципів регулювання ГМО, встановлення деталізованих вимог до процедур державного контролю харчових продуктів на ринку України та імпортової продукції відповідно до європейської практики,

встановлення механізму саморегуляції операторами ринку на основі загальних вимог законодавства щодо гігієни харчових продуктів.

Важливим елементом системи розвитку органічного виробництва став Закон України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» [218], який послідовно просуває підгалузь органічного виробництва в сільському господарстві, що складає собою окремий комплекс правовідносин, за рахунок виділення паралельного комплексу галузей, таких, як органічне рослинництво (у тому числі насінництво та розсадництво); органічне тваринництво (у тому числі птахівництво, бджільництво); органічне грибівництво (у тому числі вирощування органічних дріжджів); органічна аквакультура; виробництво органічних морських водоростей; виробництво органічних харчових продуктів (у тому числі органічне виноробство); виробництво органічних кормів; заготівля органічних об'єктів рослинного світу.

До повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції, законом віднесено, насамперед, здійснення державного контролю (нагляду) за дотриманням суб'єктами ринку органічної продукції законодавства у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції.

Отже, на сьогодні розроблено і введено в дію доволі велику низку законодавчих актів, що в сукупності формують правове поле діяльності органів державного управління у сфері якості та безпеки агропродовольчої продукції. Водночас, у процесі проходження експертизи або читання у Верховній Раді України знаходяться законопроекти, що стосуються сфери якості та безпечності сільськогосподарської продукції. Загалом, законотворчий процес в Україні на сьогодні орієнтований на приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних вимог, визначених міжнародними угодами. Таким є, для прикладу, прийняті в

минулому 2018 році, вже згаданий Закон України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» [218], Закон України «Про безпечність та гігієну кормів» [148]. В той же час в Законі «Про національну безпеку України»[208], прийнятому в тому ж році, маємо відкат назад і втрату поняття продовольчої безпеки як галузі національної безпеки.

## **2.2. Набуття та реалізація повноважень органів державного управління у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції**

Особливою правовою складовою організації й діяльності органів державного управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції є система підзаконних нормативно-правових актів, що, поруч із законами, відіграють допоміжну, деталізуючу роль у регулюванні суспільних відносин та сприяють реалізації належного адміністрування у вказаній сфері.

Під поняттям підзаконних нормативно-правових актів, які складають, до речі, більшу частину як українського, так і іноземних законодавств, розуміють «акти, прийняті компетентними органами державної влади чи уповноваженими державою іншими суб'єктами на підставі закону, відповідно до закону і в порядку його виконання» [257, с. 220], «правотворчі акти компетентних органів, які ґрунтуються на законі та не суперечать йому... наділені меншою юридичною силою, ніж закони, вони базуються на юридичній силі законів та не можуть протистояти йому» [268, с. 244], «акт, який видається відповідно до закону, на підставі закону, для конкретизації законодавчих розпоряджень та їх трактування або встановлення первинних норм» [249, с. 335], «збірну юридичну категорію, яка виражає одну загальну властивість великої, найбільшої за кількісним складом групи нормативно-правових актів, що видаються суб'єктами виконавчо-розпорядчої діяльності в Україні, згідно якої їх зміст повинен ґрунтуватися на положеннях закону і йому не суперечити» [47, с. 13].

Зауважимо, що за радянських часів постанови Уряду, міністерств і відомств були найпоширенішими джерелами аграрного (сільськогосподарського) права. Більшість відносин у сільському господарстві регулювались не законами, а підзаконними актами, до яких належали окремі та спільні у різних сполученнях і конфігураціях розпорядчі акти партійних, профспілкових і радянських органів, серед останніх переважаючими були накази та інші нормативні акти міністерств і як це архаїчно тоді називалось - відомств. Незважаючи на те, що сільське господарство було суттєво важливою

сферою суспільних відносин, наближеною до сільгоспвиробників — колгоспників і працівників радгоспів, нормативне регулювання аграрних відносин було найбільш централізованим, побудованим на мобілізаційних принципах планової економіки.

Конституція України закріплює повноваження з прийняття підзаконних нормативно-правових актів за Президентом України (ч. 3 ст. 106) — укази і розпорядження, Кабінетом Міністрів України (ст. 117) — постанови і розпорядження та нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, головами місцевих державних адміністрацій (ст. 118) - рішення та, у обмеженому обсязі, за Верховною Радою України (ст. 85, 91) — постанови та інші акти, які узагальнено названо в ст. 85 «рішення» та Верховною Радою Автономної Республіки Крим — нормативно-правові акти та Радою міністрів Автономної Республіки Крим — рішення та постанови (ст. 135, 136), органами місцевого самоврядування (ст. 144) — рішення.

Таким чином, підзаконна регламентація діяльності органів державного управління в галузі якості та безпеки сільськогосподарської продукції здійснюється Указами Президента України, постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України, наказами профільних міністерств, наказами, інструкціями, положеннями департаментів, інспекцій, служб, агентств.

Прикметно, що така правотворчість є одночасно формою реалізації повноважень одних органів і способом набуття повноважень інших органів, які створюються, реорганізуються і об'єднується відповідними правовими актами.

Важливу групу актів, що регулюють управлінську діяльність, складають акти Президента України — укази та розпорядження.

Правові акти Президента України не завжди є прямим наслідком прийнятих законів, їх конкретизацією та розвитком, що властиво нормативно-правовим актам органів виконавчої влади. Значну кількість актів Президента України присвячено питанням організації управління, статусу органів управління, різних ланок їх системи.

Активну фазу адміністративної реформи, яка в результаті значно повпливала на функціонування системи органів державного управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції, було розпочато Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», який наразі вже не чинний, але став знаковим етапом змін [210]. Він з відповідними масштабними змінами від 2014 р. визначив кількість міністерств, центральних органів виконавчої влади, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України. Було створено 16 міністерств, 28 служб, 13 агентств, 7 інспекцій, незалежні регулятори та органи із спеціальним статусом. Зокрема, шляхом реорганізації Міністерства аграрної політики, було утворено Міністерство аграрної політики та продовольства України та Державну інспекцію сільського господарства України; шляхом реорганізації Державного комітету ветеринарної медицини - Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України; створено Державну санітарно-епідеміологічну службу України, поклавши на останню функції з реалізації державної політики у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення; реорганізовано Державний комітет рибного господарства України – Державне агентство рибного господарства України. Але згодом і ця структура була оптимізована, наразі ж маємо усього 2 типи центральних органів виконавчої влади і діючий указ, що фактично не відповідає дійсності і чекає свого скасування як і решта указів попередніх президентів, що вже були скасовані нещодавно [151].

До грудня 2010 року державний контроль за якістю та безпекою продукції, що надходила на ринок, здійснювався 85 контролюючими органами [73], після реформи їх залишилось лише декілька: державні служби (ветеринарна та фітосанітарна, санітарно-епідеміологічна) та державні інспекції (з питань захисту споживачів, сільського господарства, екологічна).

Другий період реформування, що розпочатий Постановою №442 [210] з метою забезпечення ефективної системи контролю, зниження тиску на бізнес та зменшенням рівні корупції, скоротив на 34% існуючу систему ЦОВВ з функціями контролю (за станом на липень 2018 року - 68 ЦОВВ, 19 міністерств і 49 інших центральних органів виконавчої влади з них не всі мають контрольні функції у сфері господарської діяльності), при цьому у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції - ліквідував Держсільгоспінспекцію та консолідував функції контролюючих органів Держспоживінспекції, окремі функції Держсанепідслужби та Держветфітослужби в єдиному органі - Державна служба з безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. На даний момент з численними змінами (останні – 14 серпня 2019 р.) [62] згадана Постанова Кабінету Міністрів України, прийнята в порядку конституційних змін, що відносять визначення такої структури до повноважень останнього продовжує діяти [209], хоча ми не виключаємо і подальше реформування, з огляду на сучасні політичні процеси. Згідно даного документу, прикметно, що Міністерство аграрної політики та продовольства України взагалі не здійснює державний контроль (нагляд) у сфері господарської діяльності, а отже має лише статус органу державного управління. Натомість функції контролю покладені на інші спеціалізовані органи.

З метою забезпечення впровадження єдиного підходу Президентом України в свій час запроваджувались типові положення про Міністерство України та про ЦОВВ України, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через відповідного члена КМУ (Указ Президента України від 24 грудня 2010 р. 1199 «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» [67], хоча на практиці в сучасних умовах немає потреби у типових положеннях і кожний ЦОВВ має діяти по індивідуальному положенню, отже даний указ так само не більше, ніж управлінський рудимент, що чекає свого скасування в межах процесу упорядкування підзаконного масиву актів Президента України).

Статус органів державного управління у сфері якості та безпечності агропромислової продукції, основні функції та завдання, структура органів управління закріплені в положеннях, затверджених Постановами Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Положення Про Міністерство охорони здоров'я України» [181] «Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України» [131], «Про затвердження положення про Міністерство екології та природних ресурсів України» [180] «Про Державне агентство рибного господарства України» [174], та «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України» [176], що в момент написання даної праці знаходиться у процесі ліквідації згідно відповідної постанови Кабінету Міністрів України [62] та на зміну якій має бути утворена Державна природоохоронна служба України, проект положення про яку має бути невдовзі розроблено, «Про затвердження положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів» [178]. В той же час в червні 2019 року відповідним Указом Президента України скасовані Укази Президента «Про Державну інспекцію сільського господарства України», «Про затвердження Положення про Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України», «Про Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України», «Про Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів» [151].

В Основному Законі вичерпно визначено коло повноважень Президента України що відносяться і до сфери безпечності і якості сільськогосподарської продукції - додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі, що зобов'язує його до участі в імплементації законодавства Європейського Союзу в сфері безпечності та якості сільськогосподарської продукції.

Деякі питання організації та діяльності в галузях і сферах управління вирішують за допомогою правових актів органів виконавчої влади. Значну їх



кількість видає Кабінет Міністрів України, який реалізує свої повноваження, насамперед, через видання постанов і розпоряджень.

Поруч із Указами Президента, підзаконні акти вищого органу виконавчої влади складають групу актів, що встановлюють загальні норми правового регулювання.

Так, постановами Кабінету Міністрів України визначаються загальні організаційні засади внутрішньої діяльності центральних органів виконавчої влади, якими є, для прикладу, Постанови Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» [237] та «Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших центральних органів» [65].

Документування управлінської діяльності і регламентування порядку роботи з документами від моменту їх створення або надходження до відправлення або передачі в архів в органах державної влади України здійснюється відповідно до Типової інструкції з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну, Типової інструкції з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади. Інструкціями регламентуються загальні питання документування управлінської діяльності; прийом, розгляд і реєстрація документів; складання і оформлення службових документів, у тому числі датування, індексація, узгодження, засвідчення і адресування документів. Інструкції визначають порядок ведення загального діловодства, їх положення поширюються на всю службову документацію, в тому числі оперативний інформаційний обмін з використанням службової електронної пошти. Встановлюється, що електронний документообіг установи - обіг (проходження) службових електронних документів з моменту їх створення або

одержання до завершення виконання, відправлення, знищення або передавання до архівного підрозділу установи.

Кабінетом Міністрів України закріплюється перелік територіальних органів центральних органів державного управління, що дає змогу виконувати функції, покладені на органи управління на регіональному рівні:

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Державної служби з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів» [238] згідно якого в кожній області функціонують Головне управління Держпродспоживслужби, та Управління Держпродспоживслужби в кожному з районів області та містах обласного значення;

- Постанова Кабінету Міністрів України «Питання функціонування територіальних органів Державного агентства рибного господарства» [134] ( відповідні Управління Державного агентства рибного господарства в областях, м. Києві та Київській області, Азовське і Чорноморське басейнові управління);

- Постанова Кабінету Міністрів України «Питання реалізації Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища» [133] (Державні екологічні інспекції Столичного, Карпатського, Центрального, Поліського та Кримсько-Чорноморського округів.

Окремі функції за органами державного управління закріплюються нормами постанов Кабінету Міністрів України. Так, функцію технічного регулювання закріплено за Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства у таких сферах як інженерно-технічне забезпечення агропромислового комплексу, сільськогосподарське машинобудування, агропромислове виробництво, рибне господарство та рибна промисловість, лісове господарство (у тому числі продукція сільськогосподарського та лісгосподарського машинобудування; вимоги до маркування, етикетування, позначень, пакування продукції сільського та рибного господарства,

тваринництва, садівництва, насінництва, розсадництва, виноградарства) Постановою КМУ «Про визначення сфер діяльності, в яких центральні органи виконавчої влади здійснюють функції технічного регулювання» [152].

Поруч із групою актів підзаконної регламентації загального характеру, можна виокремити групи нормативно-правових актів, що стосуються державного управління у сфері якості конкретного виду сільськогосподарської продукції, окремої функції державного управління у сфері якості та безпечності агропромислової продукції.

Здійснення державного контролю за якістю та безпекою сільськогосподарської продукції, що надходить на ринок, відбувається з дотриманням вимог підзаконних актів:

- при здійсненні державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі за одержанням закупівельними, переробними, торговельними підприємствами і організаціями незалежно від форми власності та господарювання правил торгівлі наглядові органи враховують загальні умови провадження торгівельної діяльності, передбачені Порядком провадження торгівельної діяльності та правилами торговельного обслуговування на ринку споживчих товарів, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 15.06.2006р. №833 [188]; Зокрема, Постанова забороняє продаж товарів, які імітують продовольчі товари (мають їх форму, запах, колір, вигляд, оформлення, маркування, об'єм або розмір) і ставлять під загрозу безпеку або здоров'я споживачів, зокрема дітей, які можуть сплутати їх з продовольчими товарами, покласти до рота, смоктати або їсти, що може призвести до задухи, інтоксикації, перфорації або непрохідності шлунково-кишкового тракту;

- при здійсненні контролю за діяльністю оптових ринків сільськогосподарської продукції Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, інші органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування перевіряють дотримання Типових правил роботи оптових ринків сільськогосподарської продукції, затверджених наказом Міністерства аграрної політики № 73 від 19.02.2010 [193];

- Правила роздрібної торгівлі продовольчими товарами, затверджені наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 11.07.2003 №185 [190], регламентують порядок приймання, зберігання, підготовки до продажу і продаж продовольчих товарів через роздрібну торговельну мережу, а також визначають вимоги в дотриманні прав споживачів щодо якості й безпеки товару та рівня торговельного обслуговування;

- Правила роздрібної торгівлі картоплею та плодоовочевою продукцією, затверджені Наказом Міністерства зовнішніх економічних зв'язків торгівлі України від 08.07.1997 № 344 [189], регламентують порядок приймання, зберігання, підготовки до продажу та продаж картоплі, овочів, баштанних культур, ягід, плодів, винограду, горіхів, грибів, плодів цитрусових, субтропічних та тропічних культур, дикорослих плодів і ягід у свіжому, сушеному, свіжозамороженому, переробленому та консервованому виді, а також визначають вимоги у дотриманні прав споживачів щодо належної якості товарів і рівня торговельного обслуговування.

Як зазначалась вище, новим етапом у формуванні цілісної загальнодержавної системи нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, єдиного узгодженого правового поля, яким регулюється порядок проведення контрольних перевірок різних видів господарської діяльності суб'єктів господарювання, механізму прийняття рішень та вчинення дій контролюючими органами за наслідками проведення ними перевірок, стало прийняття Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [214].

Зокрема, на виконання окремих положень, що стосуються конкретно діяльності державних органів управління щодо виконання функції нагляду (контролю) за якістю продукції, Кабінетом Міністрів України прийнято:

- Постанову № 1280 від 31 жовтня 2007 року «Про затвердження Порядку відбору зразків продукції для визначення її якісних показників та форми акта відбору зразків продукції» [184] - визначає механізм здійснення органами

державного нагляду (контролю) відбору зразків продукції у суб'єктів господарювання для проведення експертизи (випробування);

- Постанову № 1279 від 31 жовтня 2007 року «Про затвердження Порядку відшкодування суб'єктом господарювання витрат, пов'язаних з проведенням експертизи (випробування) зразків продукції» [186] - визначає механізм відшкодування суб'єктом господарювання витрат органу державного нагляду (контролю), пов'язаних з проведенням експертизи (випробування) зразків продукції (далі - експертиза), у разі підтвердження за результатами експертизи факту порушення суб'єктом господарювання вимог законодавства.

До цієї серії актів Кабінету Міністрів України відноситься Порядок відбору зразків продукції тваринного, рослинного і біотехнологічного походження для проведення досліджень, затверджений Постановою Кабінету Міністрів від 14.06.2002 № 833 [185], який визначає механізм відбору зразків продукції тваринного, рослинного і біотехнологічного походження, що підлягає державному ветеринарно-санітарному контролю, для проведення ветеринарно-санітарної експертизи і досліджень з метою визначення показників її якості та безпеки.

Регулювання показників якості та безпечності харчової продукції має кілька рівнів та ступенів правової відповідальності за їх дотримання. Серед них: стандарти різного правового статусу (колишні республіканські, міждержавні СНД, державні, гармонізовані з європейськими нормативними документами), дотримання вимог яких є обов'язковою умовою, але впровадження їх у виробництво – добровільна справа виробника; технічні умови на виробництво продукції (можуть коригуватися самими виробниками щодо рецептури продукції); технічні регламенти – нормативні документи прямої дії (введенні Постановами Кабінету Міністрів України) мають своїм наслідком безумовне виконання всіма виробниками передбачених ними вимог; закони на окремі харчові продукти – документи прямої дії [79].

Цінну регулюючу спрямованість мають й нормативно-правові акти, видані Міністерством аграрної політики та продовольства України. Накази

Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, видані в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами та місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами.

Продовжує діяти наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України № 86 від 27.02.2012, яким затверджено Порядок взаємодії Міністерства аграрної політики та продовольства України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України / Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства [187]. Останній визначає організаційні та процедурні питання взаємодії, механізм взаємодії та обміну інформацією Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України з Державною службою України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державним агентством лісових ресурсів України, Державним агентством рибного господарства України у процесі формування та реалізації державної політики у відповідних сферах;

Таким чином, підзаконну нормативно-правову регламентацію можна розділити на дві групи:

- документи, що регулюють внутрішню адміністративну діяльність органів управління, яка спрямована на упорядкування внутрішньо організаційних відносин, що виникають в процесі формування та функціонування сфери якості та безпеки сільськогосподарської продукції (визначає структуру, чисельність, планування, контроль роботи, матеріально-технічне забезпечення, функціональні обов'язки посадовців такої системи тощо);

- документи, що регулюють зовнішню адміністративну діяльність (пов'язана з участю у формуванні державою політики щодо забезпечення продовольчої безпеки, відповідно, організації роботи у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції, а також її реалізації).

І ось саме в цій сфері органи державного управління реалізують свою нормотворчість, проте паралельно – створюють ряд питань, які потребують вирішення.

Зокрема, Н.Р. Нижник [119, с. 87] вказує, на те що при розробці і прийнятті такого акту часто порушується сувора вимога їх відповідності законам, що призводить до небажаного «розбухання» та дублювання нормативного масиву. Також щодо підзаконних актів інший недолік відмічає С.Жевакин [77, с. 90] справедливо називаючи небезпеку потрапляння у них вузьких, неоднозначних управлінських рішень, що захищають суто відомчі інтереси, низьку довіру суспільства щодо ймовірності повноцінного врахування прав громадян у такій формі правового регулювання. М.Ю. Тихомиров [258, с. 48] негативними моментами підзаконної правотворчості називав її складні мовні конструкції, можливість використання специфічних термінів, неоднозначність формулювань, часті випадки невідповідності діючому законодавству, випадки видання актів з значним перевищенням компетенції.

Окремо слід зазначити ситуації, коли внаслідок прийняття нових законів підзаконний нормативно-правовий акт стає таким, що суперечить новому закону і втрачає свою легітимність, але відповідний суб'єкт нормотворення не вносить до даного нормативно-правового акту відповідних змін. Для прикладу, як зазначається в дослідженні щодо здійснення своїх повноважень у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції та системи органів державного управління, яка функціонує на сьогодні, визначені новою редакцією Закону «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [217], та зміни відповідно до постанови Кабінету

Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [209].

Вивчення міжнародно-правових актів свідчить про необхідність удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності органами державного управління в сфері забезпечення якості та безпеки харчування, передусім, з необхідністю їх «внутрішньої» гармонізації, а також гармонізації з правом ЄС. При цьому зазначені процеси повинні відбуватись як системні перетворення, що передбачають формування не тільки якісно нового, але й ефективного механізму їх правозастосування [274, с.8].

Розглядаючи процес гармонізації законодавства, потрібно враховувати, що можливості імплементації останніх у правову систему європейського законодавства залишаються обмеженими. Причинами цього є те, що, по-перше, законодавство в сфері забезпечення якості та безпеки сільськогосподарської продукції не може та не повинно бути важким для сприйняття, що обмежує можливість «прямого взяття» правових конструкцій, техніко-юридичних способів викладення правового масиву тощо. По-друге, останні можуть використовуватись лише в достатньо адаптованому вигляді. По-третє, це правова нестабільність підзаконних актів, яка пов'язана з синхронністю їх прийняття. У цьому відношенні важливим аспектом удосконалення законодавства в сфері забезпечення якості та безпеки харчування є чітке планування законодавчих робіт, що забезпечує прийняття нормативно-правових актів в узгодженому часовому аспекті [274, с.14].



### **2.3. Правосуб'єктність посадових осіб органів державного управління в галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції**

Основною особливістю правових відносин, які складаються в державному управлінні, є те, що обов'язковим суб'єктом таких правовідносин є державний орган, та, відповідно, його посадові особи, які наділені організаційно-розпорядчими повноваженнями.

Поняття «посадова особа» вперше в законодавстві України введено Законом України «Про державну службу» і згодом трансформоване в сукупність понять «державний службовець» і «посада державної служби» [169], а відповідно державний службовець, що займає визначену посаду і є виразником інтересів держави і органу влади. Державний службовець - це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі - державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби. Поступово орієнтація саме на це поняття набуває широкого вжитку у законодавчих та нормативно-правових актах. В той же час терміни «посадова особа», «службова особа» є загальноживаним в спеціальному законодавстві, наприклад, що встановлює адміністративну або кримінальну відповідальність, в антикорупційному законодавстві [172].

Відповідно до правової енциклопедії [257] посадова особа – це керівники і заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій, а посада – первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, підприємства, установи чи організації з відповідними службовими повноваженнями та обов'язками.

На думку Н. Ярмиш, виконання організаційно-розпорядчих функцій характеризує особу саме як службову. Тому є достатні підстави вважати, що посадовою особою є службова особа у сфері державної служби або місцевого самоврядування, яка виконує саме організаційно-розпорядчу функцію, поєднану з консультативно-дорадчою[273].

Але на нашу думку ці два поняття є не протилежними а знаходяться між собою у синтезі, адже не всі особи, що діють від імені держави і виконують владні повноваження є державними службовцями в розумінні Закону України «Про державну службу». Щодо певних осіб Закон містить чітко обумовлені виключення в ч. 3 ст.3 [169], а щодо осіб, які виконують делеговані повноваження або представляють саморегулівні організації в певних сегментах, де це передбачено законом, ми можемо їх віднести до посадових осіб емпіричним шляхом.

Посадовою особою вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій[93].

Особа, котра здійснює ці функції, постійно або тимчасово, вважається посадовою особою. Поняття посадової особи нерозривне з поняттям посади, так як саме перебування на певній посаді надає особі ті чи інші повноваження.

Законом України «Про державну службу» передбачено, що посада державної служби - визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень, визначених частиною першою статті 1 цього Закону.

Публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, є державною службою [169].

Відповідно, посадові особи державних органів управління у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції перебувають у державно-службових відносинах.

Посада, яку займає державний службовець, визначає зміст його діяльності й правове становище. Від посади залежать обсяг, форми, методи участі державного службовця в практичному здійсненні компетенції того державного органу, в якому він працює.

Якщо особа не обіймає посади, то вона не може вважатися посадовою особою. Отже, посада поза певною організацією не існує. Таким чином, поняття посадової особи існує лише у взаємозв'язку із організацією [113, с. 29].

Посади можуть бути різними. Їх можна класифікувати за порядком заміщення, складом повноважень, строком їх дії та іншими ознаками. Найважливішим, найзмістовнішим теоретичним поділом є поділ посад за характером повноважень на управлінські і господарські. Управлінські посади – це посади, які передбачають повноваження на прийняття рішень від імені організації. Господарські посади передбачають повноваження на вчинення дій щодо розпорядження майном та коштами.

Закон України «Про державну службу» (стаття 6) наводить ієрархічну класифікацію посад державних службовців. Основними її критеріями є: організаційно-правовий рівень органу, який приймає їх на роботу; обсяг і характер компетенції на конкретній посаді; роль і місце посади в структурі державного органу. Дана класифікація дозволяє зрозуміти рівень посади, але зміст повноважень ми можемо уявити лише з відповідних норм, що регулюють компетенцію органу і конкретних посадових осіб.

Коло осіб, котрі можуть отримати посаду державного службовця, окреслює поняття правосуб'єктності. Останнє також гарантує набуття та захист принаймні мінімально-необхідних для визнання відповідного правового статусу комплексу прав, обумовлює «правову долю» суб'єкта.

У теорії права та держави зазначається, що правосуб'єктність як категорія юридичної науки слугує цілям визначення кола суб'єктів, що можуть бути учасниками суспільних відносин, врегульованих правовими нормами. Той, хто має правосуб'єктність, той і є суб'єктом права, тобто майбутнім чи актуальним учасником правовідносин.

Визначаючи правосуб'єктність, ми оцінюємо здатність особи бути суб'єктом права, поза тим існують такі аспекти правосуб'єктності: як здатності мати права та обов'язки, та можливість реалізації прав та обов'язків і їх носіїв. С.І. Архіпов застосовує підхід щодо дослідження в динаміці до розкриття змісту правосуб'єктності, оскільки саме правосуб'єктність пов'язує особу із правовою системою, робить суб'єкта учасником правовідносин та забезпечує доступ до усіх можливостей, які надаються нею [27, с. 130-132].

Досліджуючи адміністративну правосуб'єктність як галузеву категорію, слід сказати, що саме вона є обов'язковою передумовою правовідносин у сфері реалізації виконавчої влади.

Окремі науковці говорять про розкриття змісту правосуб'єктності через встановлення складових частин цієї категорії. І це цілком обґрунтовано, позаяк дослідження цілого є наслідком дослідження його складових. Це збірне поняття, що використовується для виокремлення сукупності певних елементів, які характеризують суб'єкт права. Ці ж елементи, у свою чергу, мають самостійне значення і можуть досліджуватись окремо від правосуб'єктності [127]. Тому дати визначення адміністративної правосуб'єктності можна за умови чіткого встановлення складових частин цієї категорії та визначення їх змісту.

В.К. Колпаков вказує, що складовими адміністративної правосуб'єктності можуть бути названі: потенційна можливість мати права і володіти обов'язками у галузі державного управління (адміністративна правоздатність), мати можливість реалізації наданих прав й обов'язків у сфері державного управління (адміністративна дієздатність), а відповідно наявні суб'єктивні права і обов'язки у сфері державного управління формують

адміністративно-правовий статус відповідного суб'єкта [93, с. 116]. А.І. Берлач вказує, що стосовно органів державної влади така правосуб'єктність проявляється і в компетенції, що закріплюється нормативними документами, тобто в певній сукупності їх юридично-владних повноважень які надаються державним органам для виконання завдань і функцій [30, с. 132].

Переважає більшість джерел указує на виділення таких елементів правосуб'єктності, як правоздатність і дієздатність.

Зазвичай під правоздатністю розуміється здатність особи мати права та обов'язки, в той же час спектр думок що приводяться при поясненні цієї правової конструкції є досить різноманітним.

Вчені минулого століття розглядали правоздатність як певну стадію розвитку суб'єктивного права, як визначений потенційний стан реалізації суб'єктивного права, як певну властивість суб'єкта права, яка визначає його зв'язок з державою та навіть може існувати поза рамками визначених правовідносин [272, с. 123].

Традиційно галузеву приналежність правоздатності підкреслюють за допомогою вказівки на галузеву приналежність прав та обов'язків, їх сфери реалізації. Наприклад, учені-адміністративісти представники класичної школи адміністративного права України вважають, що адміністративна правоздатність – це здатність суб'єкта мати права й обов'язки, передбачені нормами адміністративного права. Адміністративна правоздатність виникає з моменту появи суб'єкта [15, с. 187].

Особливості правоздатності полягають у тому, що вона, по-перше, регулюється нормами права; по-друге, її змістом є регулювання відносин індивідуальних і колективних суб'єктів права із суб'єктами публічної адміністрації [85, с. 72], дана думка представника іншої правової спеціальності може бути екстрапольована і на адміністративне право.

Адміністративна дієздатність – це здатність суб'єкта самостійно, за допомогою вольових усвідомлюваних дій (особисто або через представника)

реалізовувати надані йому права та виконувати покладені на суб'єкта обов'язки у сфері адміністративно-правового регулювання [15, с. 187].

Дієздатність також складається із певних елементів: здатність особи самостійно реалізовувати права, що їй належать; реалізовувати компетенцію, якою вона володіє та приймати правові акти у сфері управління; застосовувати заходи адміністративного примусу; здійснювати визнання, гарантування та захист прав і свобод громадян; понести юридичну відповідальність за шкоду, заподіяну іншим суб'єктам; нести у випадку вчинення відповідного правопорушення юридичну відповідальність (адміністративна деліктоздатність) [14, с. 67].

У окремих суб'єктів адміністративного права адміністративна дієздатність виникає різними шляхами. Адміністративне законодавство пов'язує виникнення адміністративної дієздатності в залежності від різних критеріїв, таких як віковий, посадовий, правовий режим реалізації повноважень та виконання обов'язків, результат проведення організаційно-реєстраційних процедур. Правові передумови набуття адміністративної дієздатності передбачені в нормативно-правових актах [14, с. 67].

Підсумовує дослідження в цій сфері Т. Мацелик з думкою якої про те, що адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність є зовнішніми формами прояву адміністративної правосуб'єктності, яка пов'язана з послідовністю, певного «оформлення» (тут ми вживаємо власний термін, цитата непряма) волі суб'єкта [107, с.93] варто однозначно погодитись.

З'ясувавши загальнотеоретичні підходи вчених щодо розуміння таких категорій як «правосуб'єктність», «адміністративна правосуб'єктність», «посадова особа» перейдемо безпосередньо до змісту правосуб'єктності посадових осіб органів державного управління в галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції.

Остання регламентована Конституцією України [96], Законами України «Про державну службу» [169], «Про засади запобігання та протидії корупції», Кодексом України «Про адміністративні правопорушення», Кримінально-

процесуальним Кодексом України, Кримінальним кодексом України та конкретизується в цілому ряді підзаконних нормативно-правових актах різного рівня, положеннях про окремі органи управління, типових професійно-кваліфікаційних характеристиках, положеннях та інструкціях, що розробляються на основі типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад і затверджуються керівниками відповідних органів.

Для кожної категорії посад існують загальні права, обов'язки й відповідальність, обумовлені трудовим законодавством, організаційними завданнями, виробничою й технологічною дисципліною, особливими умовами діяльності установи.

Так, загальні права посадовців державних органів визначаються Законом України «Про державну службу» [128, с. 28].

Важливою особливістю правосуб'єктності посадових осіб державних органів, що відрізняє їх від правосуб'єктності приватної особи - є первинність обов'язків та похідне спрямування прав. Тобто, завдання та функції такої служби за своєю природою зумовлюють необхідність закріплювати спочатку службові обов'язки і лише потім – службові права. Їх необхідно відрізнити від повноважень, адже напрями діяльності державного службовця щодо питань його компетенції складають його повноваження. Це поняття схоже з правами, але його відрізняє те, що повноваженнями можна і необхідно користуватись, невикористання повноважень у випадках, коли їх використання регламентується правовими нормами означає саме по собі порушення у вигляді бездіяльності посадової особи.

Узагальнюючи обов'язки, перелічені у ст. 8 Закону України «Про державну службу», насамперед виділяють (і вони мало змінились у порівнянні з попередньою редакцією Закону) такі повноваження: додержання Конституції України та інших актів законодавства України; забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції; недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина; безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків, своєчасне і точне

виконання рішень державних органів чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників; збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків державної служби, а також іншої інформації, яка згідно з законодавством не підлягає розголошенню; постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації; сумлінне виконання своїх службових обов'язків, ініціатива і творчість в роботі.

Окремо виділяють своєчасне та сумлінне виконання звітних та фінансових обов'язків [128, с. 27]. На сьогоднішній день законодавство встановлює дві основні вимоги щодо подання відомостей про доходи та фінансові зобов'язання: подання відомостей перед вступом на посаду; щорічне декларування доходів.

Важливо звернути увагу на те, що з метою недопущення зловживань наданими повноваженнями та спрямування державних службовців на виконання службових завдань, законодавством встановлено систему обмежень та заборон у діяльності державного службовця [32, с.52]. Цей елемент є невід'ємним у понятті їхнього правового статусу, а необхідність встановлення цих обмежень передбачена Конституцією України: обмеження підприємницької діяльності, політичної упередженості, заборона страйку, тощо.

Державний службовець, який є посадовою особою, не має також права:

1) сприяти, використовуючи своє посадове становище, фізичним та юридичним особам у здійсненні ними зовнішньоекономічної, кредитно-банківської та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;

2) неправомірно втручатися, використовуючи своє службове становище, у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень;

3) бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, діяльність якого він контролює,



4) надавати незаконні переваги фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень.

Закон України «Про запобігання корупції» [172] відносить всіх посадових та службових осіб юридичних осіб публічного права до суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення. Таким чином, всі посадовці системи державних органів управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції стали суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення.

Однак, при цьому не слід ототожнювати загальні права, обов'язки, повноваження та обмеження, встановлені для усіх державних службовців, і посадові права, обов'язки, повноваження та обмеження, визначені для конкретних посад.

Вирішення конкретних задач управління у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції вимагає виділення специфічної відповідальності, прав та обов'язків кожного посадовця, зокрема, за рахунок переважності контрольно-наглядових повноважень.

Контроль можна визначити не тільки ключовою функцією державного управління, а й певним видом управлінської діяльності для функціонування всієї системи, механізмом оцінки прийнятих управлінських рішень. Він дає можливість не лише корегувати управлінську діяльність, а й допомагає передбачувати перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату [74].

Діяльність інспекторів у галузі сільського господарства займає особливе місце, так як здійснення державного нагляду (контролю) попереджує, припиняє правопорушення у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції, свого роду має також профілактичну спрямованість. Результатом належного контролю у вказаній сфері є захист аграрного ринку та громадян від придбання й споживання неякісної продукції.

Так, Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» об'єднує посадових осіб з контрольно-

наглядовими функціями в єдиному понятті «державні інспектори» та визначає їх повноваження [217].

Загалом, останні можна поділити на дві групи: здійснення попереджувальної роботи у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції та повноваження щодо припинення порушень.

До першої групи відносяться, враховуючи правові положення діючого законодавства, що вступило в дію з вересня 2015 року: право безперешкодного доступу без попередження до потужностей під час роботи таких потужностей; здійснення інспектування будь-яких будівель, транспортних засобів, тимчасових та інших потужностей, випробувальних лабораторій, що розміщуються на потужностях і мають відношення до виробництва та/або обігу харчових продуктів; проведення державного аудиту постійно діючих процедур, що засновані на принципах системи аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках; інспектування і відбір зразків об'єктів санітарних заходів; перевірка документів щодо виконання операторами ринку вимог законодавства про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів і отримання їх копій; проведення оцінки результатів лабораторних досліджень (випробувань) зразків об'єктів санітарних заходів для цілей державного контролю.

До другої групи можна віднести: видача приписів щодо усунення порушень вимог законодавства про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів; збір доказів, необхідних для обґрунтування порушення санітарних вимог, у тому числі відбирати зразки матеріалів і речовин, які підтверджують або документально фіксують порушення; видача розпоряджень, наказів про тимчасову заборону обігу об'єктів санітарних заходів, тимчасове припинення виробництва або його окремих процесів, якщо існує безпосередня загроза життю людей. Виробництво може бути тимчасово припинено згідно з цим Законом. Зокрема, головні державні інспектори наділені правом видавати постанови про виправлення маркування харчових продуктів, інших об'єктів санітарних заходів, видавати постанови про

відкликання та/або вилучення з обігу об'єктів санітарних заходів, що не відповідають вимогам законодавства про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів, створюючи безпосередню загрозу здоров'ю споживача, тимчасово припиняти, анулювати та поновлювати дію експлуатаційних дозволів у передбачених цим Законом випадках.

Під час здійснення прикордонного державного контролю [194,199] державні інспектори мають право: перевіряти вантажі харчових продуктів та/або інші об'єкти санітарних заходів, що ввозяться (пересилаються) на митну територію України та/або вивозяться (пересилаються) з неї; заповнювати міжнародні сертифікати при ввезенні (пересиланні) на митну територію України вантажів харчових продуктів та/або інших об'єктів санітарних заходів.

Під час здійснення державного контролю державний інспектор забезпечує конфіденційність інформації, яка становить комерційну таємницю, за винятком випадків, передбачених законом та пред'являє документи, що засвідчують особу державного інспектора та повноваження на здійснення державного контролю, включаючи перелік об'єктів державного контролю, та надає і оформляє документи, що стосуються здійснення державного контролю.

Повноваження, права посадових осіб органів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності також закріплює Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [214].

Розділом V Закону України «Про насіння та садивний матеріал» [207] визначено права посадових осіб з питань нагляду (контролю) у сфері насінництва та розсадництва:

- контролювати додержання суб'єктами насінництва та розсадництва незалежно від форми власності методичних і технологічних вимог;

- давати обов'язкові для виконання суб'єктами насінництва та розсадництва вказівки про усунення порушень щодо ведення насінництва та розсадництва та визначати строк усунення виявлених порушень;
- безперешкодного доступу в будь-яке місце вирощування, оброблення та зберігання насіння і садивного матеріалу відповідно до закону;
- ознайомлюватися з документацією щодо насінництва та розсадництва, відкривати будь-яке пакування з насінням чи садивним матеріалом для відбору контрольних проб;
- накладати на винних осіб адміністративні стягнення за порушення вимог цього Закону та інших нормативно-правових актів;
- зупиняти або забороняти реалізацію будь-якого насіння і садивного матеріалу, якщо під час перевірки виявлено невідповідність їхніх якісних показників нормативним документам;
- порушувати клопотання про позбавлення права на виробництво та реалізацію насіння і садивного матеріалу у разі систематичного порушення цього Закону, інших нормативно-правових актів чи нормативних документів у сфері насінництва та розсадництва;
- виконувати інші повноваження, визначені законом відповідно до їх компетенції.

Інспектори Держекоінспекції під час виконання своїх службових обов'язків мають право на носіння форменого одягу встановленого зразка, а також на носіння та використання вогнепальної зброї і спеціальних засобів відповідно до законодавства. Посадовим особам інспекцій надається право обмежувати або зупиняти (тимчасово) виробництво й реалізацію продукції, використання якої може завдати істотної шкоди навколишньому природному середовищу або яка не відповідає вимогам екологічної та радіаційної безпеки [176].

Здійснення організаційних та правових заходів, що спрямовані на додержання юридичними та фізичними особами законодавства про ветеринарну медицину [149] проводиться державними інспекторами. Вказані

заходи становлять собою ветеринарно-санітарний контроль та нагляд, та дозволяють визначити та забезпечити якість і безпеку харчових продуктів та сировини тваринного походження.

Повноваження державних органів, права та обов'язки посадових осіб у сфері забезпечення ветеринарного благополуччя, порядок здійснення ветеринарно-санітарного контролю та нагляду закріплюють Закон України «Про ветеринарну медицину», Положенням про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів [178].

Посадові особи, які здійснюють державний ветеринарний-санітарний контроль та нагляд, зобов'язані у разі виявлення вогнищ гострих інфекційних захворювань або масових отруєнь тварин упродовж доби внести до відповідного органу виконавчої влади подання про встановлення особливого режиму та правил, виконання яких забезпечуватиме нерозповсюдження збудників інфекційних хвороб, екологічне благополуччя продуктів і сировини тваринного походження, охорону довкілля. Такі особи мають право: безперешкодно відвідувати підконтрольні об'єкти на відповідній території; одержувати інформацію; давати обов'язкові до виконання розпорядження про здійснення протиепідемічних і ветеринарно-санітарних заходів; у разі наявності заразних хвороб чи виникнення підозри на наявність особливо небезпечного захворювання тварин давати розпорядження про забій тварин, знезараження продуктів і сировини тваринного походження, їх переробку чи утилізацію; забороняти реалізацію таких продуктів та сировини; обмежувати, тимчасово припиняти або забороняти будівництво, реконструкцію тваринницьких будівель, м'ясо - і молокопереробних підприємств та інших об'єктів, що не відповідають ветеринарно-санітарним вимогам; тимчасово припиняти або скасовувати дію дозволів (ліцензій) на здійснення підприємницької ветеринарної практики, виготовлення і реалізацію ветеринарних препаратів; обмежувати, тимчасово забороняти чи припиняти діяльність підприємств, установ і організацій у разі порушення ними

ветеринарно-санітарних норм, правил, а також накладати адміністративні стягнення.

Пропуск через митний кордон України тварин, продуктів тваринного походження, кормів тваринного та рослинного походження, кормових добавок, штампів мікроорганізмів, засобів захисту тварин, засобів ветеринарної медицини, а також предметів і матеріалів, які можуть бути носіями збудників інфекційних захворювань тварин, та інших вантажів дозволяється тільки після проходження обов'язкового ветеринарного-санітарного контролю.

Застосування фітосанітарних заходів дозволяє виробляти якісну, екологічно безпечну та чисту сільськогосподарську продукцію рослинництва. Організація та здійснення фітосанітарного контролю, який здійснюється також з метою охорони території країни від занесення або самостійного проникнення карантинних організмів, виконання міжнародних обов'язків України, попередження проникнення шкідливих організмів як на територію так і за її межі, захисту споживачів від заражених шкідниками, хворобами рослин та бур'янами під карантинних матеріалів [194], в тому числі імпорتنих, що можуть завдати значних збитків народному господарству та навколишньому середовищу, покладається на Держпродспоживслужбу та її посадових осіб.

Закон України «Про захист рослин» [197] визначає права та обов'язки посадових осіб спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері захисту рослин. Зокрема, вони мають право: вимагати від підприємств, установ, організацій усіх форм власності та громадян, діяльність яких пов'язана із захистом рослин, додержання законодавства про захист рослин; відвідувати підприємства, установи, організації усіх форм власності, діяльність яких пов'язана з користуванням землею, лісом, водними об'єктами, вирощуванням рослин сільськогосподарського та іншого призначення, багаторічних і лісових насаджень, дерев, чагарників, рослинності закритого ґрунту, а також реалізацією, переробкою, зберіганням і використанням рослин

та продукції рослинного походження з метою перевірки додержання законодавства про захист рослин та відбирати зразки ґрунту, води, насіння, рослин, продукції рослинного походження та інших матеріалів для проведення фітосанітарної діагностики; обмежувати, тимчасово забороняти або припиняти діяльність підприємств, установ, організацій усіх форм власності та громадян у разі порушення ними вимог технології та нормативно-правових актів з питань захисту рослин, що можуть спричинити загрозу життю і здоров'ю людей та довкіллю; визначати і регулювати обсяги робіт, пов'язаних із захистом рослин, відповідно до фітосанітарного стану; забороняти реалізацію засобів захисту рослин, які не відповідають вимогам щодо їх якості; одержувати від міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та громадян необхідну інформацію з питань захисту рослин; давати обов'язкові для виконання розпорядження (приписи) про проведення підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами профілактичних і винищувальних заходів щодо захисту рослин; накладати адміністративні штрафи на осіб, винних у порушенні законодавства про захист рослин.

Окрема група повноважень полягає у наданні згідно чинного законодавства службовими особами органів державного управління у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції адміністративних послуг [146]. Як зазначають науковці, що досліджували дану проблематику, використання у сфері надання адміністративних послуг як класичних інструментів контролю якості так і нових інструментів управління якістю потребує розробки спеціальних методичних рекомендацій для співробітників відповідних контрольних органів, у тому числі контрольних органів у сільському господарстві [122 с. 118], а отже така фахова підготовка і спеціальні знання є елементом адміністративно-правового статусу посадової особи, що відповідає за надання адміністративних послуг.

Отже, правосуб'єктність посадових осіб органів державного управління в галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції формується

через правовий статус органу в системі виконавчої влади, індивідуально визначених обов'язків і повноважень у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції, і має складну структуру закріплення – у галузевих законах, які давно не відповідають структурі і розподілу повноважень між органами державної влади та у численних підзаконних правових актах, які регулюють або діяльність інспекторів конкретних органів (вже не існуючих) або окремі процедури і операції, як-то перетин кордону або дії під час режиму карантину, що є має бути предметом підзаконного нормативного регулювання.



## Висновки до розділу 2

В розділі проаналізовано сучасний стан законодавчих основ діяльності органів державного управління, підзаконних законодавчих актів та основних положень, що визначають правосуб'єктність посадових осіб органів державного управління.

Законодавча база, що регулює діяльність органів державного управління у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції охоплює нормативні документи різного призначення, які можливо класифікувати на групи законодавчих актів: кодифіковані законодавчі акти; програмні законодавчі акти, що визначають завдання і напрями розвитку та трансформації у сфері безпечності та якості сільськогосподарської продукції, в тому числі інтеграцію і міжнародне співробітництво; закони загального характеру, що визначають повноваження і розподіл сфер відповідальності за державними органами; національна система технічного регулювання у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції; законодавчі акти, що регулюють питання екологічної безпечності та якості сільськогосподарської продукції, виробництво органічної сільськогосподарської продукції; закони про окремі види продукції, особливості її виробництва та реалізації.

Внаслідок цього, маємо ефект розосередження повноважень по численним законодавчим актам, більшість з яких прийнята з порушенням предметного критерію а саме, вищої юридичної сили у вигляді законів надано фрагментарним питанням виробництва окремих видів сільськогосподарської продукції, інакше кажучи прийняття законів на кшталт «про молоко», «про м'ясо» і т.п. є невиправданим, такі питання мають регулюватись гнучко і на підзаконному рівні представляти із себе інструкції і технічні регламенти, узгоджені з галузевим законом «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», або стати складовою частиною національної системи стандартизації. Всі норми щодо здійснення

адміністративних повноважень з цих законів мають в перспективі бути інкорпорованими в базовий законодавчий акт.

Аналогічно побудована підзаконна база діяльності, однак в силу специфічних завдань запропоновано виділяти підзаконне нормативне регулювання не за галузевим, а за функціональним критерієм на дві групи:

документи, що регулюють внутрішню організаційну діяльність органів управління (визначає структуру, чисельність, планування, контроль роботи, матеріально-технічне забезпечення, функціональні обов'язки посадовців такої системи тощо);

документи, що регулюють зовнішню адміністративну діяльність (пов'язана з участю у формуванні державою політики щодо забезпечення продовольчої безпеки, відповідно, організації роботи у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції, а також її реалізації і безпосереднього правозастосування).

Щодо аналізу підзаконної регламентації в цілому, то прослідковується, що вона часто призводить: до небажаного дублювання нормативного матеріалу, може бути спрямована на захист суто відомчих інтересів, закріплюючи однобічні управлінські рішення, часто характеризується складною мовою і може суперечити новому законодавству, якщо суб'єкт підзаконного нормотворення не вносить змін до сформованих підзаконних актів, що передували новоприйнятим законодавчим актам.

Проблему також представляє правова нестабільність підзаконних актів, яка пов'язана з синхронністю їх прийняття. У цьому відношенні важливим аспектом удосконалення законодавства в сфері забезпечення якості та безпеки харчування є чітке планування законодавчих робіт, що забезпечує прийняття нормативно-правових актів в узгодженому часовому аспекті.

Основною особливістю правових відносин, які складаються в державному управлінні, є те, що обов'язковим суб'єктом таких правовідносин є державний орган, та, відповідно, його посадові особи, які наділені організаційно-розпорядчими повноваженнями. В розділі проаналізовано

основні концепції поняття «посадова особа», з'ясовано загальнотеоретичні підходи до поняття правосуб'єктності, адміністративної правосуб'єктності та її складових, що окреслюють коло осіб, котрі можуть отримати посаду, розкрито зміст діяльності та правове становище посадовця державного органу як державного службовця.

Правосуб'єктність посадових осіб органів регламентована Конституцією України, Законами України «Про державну службу», «Про запобігання корупції» та конкретизується в цілому ряді підзаконних нормативно-правових актах різного рівня, статутах та положеннях про окремі органи управління, типових професійно-кваліфікаційних характеристиках, положеннях та інструкціях, що розробляються на основі типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад і затверджуються керівниками відповідних органів.

Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» об'єднує посадових осіб з контрольно-наглядовими функціями в єдиному понятті «державні інспектори» та визначає їх повноваження.

Діяльність державних інспекторів займає особливе місце, так як здійснення державного нагляду (контролю) попереджує, припиняє правопорушення у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції, свого роду має також профілактичну спрямованість. Результатом належного контролю у вказаній сфері є захист споживача від придбання й споживання неякісної продукції.

Розкрито загальні права, обов'язки й відповідальність посадовців юридичних осіб публічного права, важливою особливістю яких є первинність обов'язків та похідне спрямування прав.

Загалом, останні можна поділити на такі групи: здійснення організаційної роботи, надання адміністративних послуг та повноваження щодо припинення правопорушень.

## **РОЗДІЛ III НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ЯКОСТІ ТА БЕЗПЕЧНОСТІ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ**

### **3.1. Зарубіжний досвід організаційно-правового регулювання у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції**

Актуальна тема на сьогодні – виконання угоди про асоціацію Україна-ЄС пожвавлює інтерес до регулювання виробництва сільськогосподарської продукції у координатах співвідношення європейського та українського законодавства, розуміння необхідних змін та принципів організації виробництва у новій системі, а також загалом вивчення міжнародного досвіду організаційно-правового регулювання галузі якості та безпеки продукції агропромислового комплексу.

Перш за все, потрібно відмітити важливу відмінність у вітчизняному та європейському законодавстві, якою є відношення до таких категорій як якість та безпека продукту. У країнах ЄС якість харчових продуктів – це категорія суто комерційна, яка не підлягає контролю з боку держави [250, с. 22]. Питання якості продукції суто ринкове. У країнах ЄС є два поняття: безпечність і дефектність продукції. Товар не є безпечним, якщо потенційно несе загрозу (для людей, тварин, інших істот чи, наприклад, може вибухнути). Питання безпеки контролюється державою, яка може вдаватися до різноманітних заходів контролю та впливу. Наприклад, якщо виявляється, що певна партія товару містить елемент, шкідливий для здоров'я, то має відбутися його вилучення з ринку із заборonoю подальшого розповсюдження [138, с. 17].

В ЄС найбільш важливі показники безпеки сільськогосподарської продукції та продукції переробних галузей визначені в постановах і директивах і спрямовані на охорону здоров'я населення, інтересів споживача (запобігання фальсифікацій та шахрайства при реалізації продуктів харчування), захист тварин, рослин і навколишнього середовища. Регулюючі положення європейського законодавства визначають конкретні рамки застосування національного і регіонального законодавства. Вони досить

гнучкі і дозволяють здійснювати власне тлумачення національних регулюючих положень у будь-якій країні, яка є членом ЄС, не суперечачи при цьому європейському законодавству. Наприклад, законодавство Великобританії, що регулює максимальний залишковий рівень пестицидів у продуктах харчування, базується на європейському законодавстві, в той же час, законодавчо встановлює максимальний залишковий рівень пестицидів, який буде виявлений в продуктах харчування, беручи до уваги потребу у виробництві безпечного продовольства. У тих випадках, коли немає встановленого максимального рівня вмісту пестицидів, він встановлюється національним законодавством на основі аналітичних даних [61].

У країнах ЄС постійно розробляються нові директиви, допрацьовуються переліки контрольованих речовин, встановлюються максимально допустимі рівні їх вмісту в тих чи інших продуктах харчування або в сировині.

В ЄС отримала розвиток і продовжує удосконалюватися система сертифікації виробництв сільгосппродукції. Наприклад, постановою «Про екологічне землеробство і відповідне маркування сільськогосподарської продукції і продуктів харчування» визначено вимоги до виробництва екологічно чистих продуктів. Цей стандарт передбачає контроль якості на всіх етапах виробництва, починаючи з сировини. Сьогодні неможлива реалізація сільськогосподарської та харчової продукції на ринку ЄС без наявності на підприємстві підтвердженої системи управління якістю і безпекою на основі принципів НАССР, що в перекладі означає аналіз ризиків і критичні точки контролю), які є ключовим елементом сімейства міжнародних стандартів ISO 22000.

Підприємства з виробництва харчових продуктів забезпечують безпеку своєї продукції і проводять власний контроль. Функціонування системи самоконтролю підприємств перевіряється державним органом [61].

Основні принципи, законодавчо декларовані країнами ЄС в галузі ветеринарії та харчових продуктів, вимагають прийняття зобов'язань по «самоконтролю» на підприємстві, ветеринарному нагляду за харчовими

продуктами на підприємстві, як «контроль самоконтролю» функціонування уніфікованих органів прикордонного контролю, ЄС-допуску певних підприємств і організацій, регіоналізації з кризових випадках.

Система заходів з контролю за продукцією сільського господарства та харчової промисловості визначається Регламентом (ЄС) № 882/2004 Європейського парламенту та Ради від 29 квітня 2004 року про офіційні заходи контролю, які застосовуються для забезпечення підтвердження відповідності з кормовим та харчовим законодавством, правилами здоров'я та захисту тварин. Регламентом встановлюються вимоги до компетентного органу, уповноваженого організовувати офіційний контроль:

- ефективність та доречність заходів контролю
- відсутність конфлікту інтересів
- наявність належної лабораторної бази
- кваліфікований та досвідчений персонал
- наявність належно обладнаних приміщень
- наявність належних юридичних повноважень
- наявність планів дій на випадок екстрених ситуацій
- наявність зобов'язань з боку бізнес-операторів проходити інспекції тощо [8].

Загальні принципи та вимоги до безпеки харчових продуктів; процедури, що стосуються безпеки продовольства; зобов'язання учасників, пов'язаних з харчовими продуктами і кормами на всіх стадіях виробництва і споживання; відповідальність за харчові продукти організацій, що беруть участь у харчовому ланцюзі, основи системи швидкого реагування для повідомлення про безпосередній чи непрямому ризик для здоров'я людей містяться в Регламенті (ЄС) № 178/2002 Європейського парламенту і Ради [7].

Важливу роль відіграє Європейський орган з безпеки продовольства (EFSA), в який входять 8 наукових комітетів (наукових груп) з харчовим добавкам, приправам, технологічним добавкам і матеріалів, що контактують з харчовими продуктами; добавкам, речовин та продуктів, що йде тваринам на

корм; здоров'ю рослин і продуктам захисту рослин та їх залишкам; генетично модифікованим організмам (ГМО); дієтичних продуктів, дієтичного харчування і алергенів; біологічним ризикам; забруднюючих речовинах в харчового ланцюга; здоров'ю тварини та умовам його змісту. Основне завдання комітетів - надання наукових рекомендацій та обґрунтувань в EFSA, які повинні забезпечити наукову і технічну підтримку, незалежне інформування та обмін інформацією за ризиками, високий рівень захисту життя і здоров'я людини. Збір і аналіз отриманих даних дозволяє здійснювати моніторинг і більш повно характеризувати ризики, які мають безпосереднє або непряме вплив на безпеку продовольства та кормів [7].

Європейський орган безпеки продовольства є незалежним європейським агентством, що фінансується з бюджету ЄС, який працює окремо від Європейської комісії, Європейського парламенту та країн-членів ЄС. 15 членів Ради EFSA затверджують річну програму роботи та несуть відповідальність за забезпечення того, щоб EFSA працювала ефективно й успішно, співпрацювала з партнерськими організаціями в країнах ЄС та за його межами.

Європейський орган з безпеки продовольства відповідає за аналіз ризику (обов'язкова процедура з трьох елементів: оцінки ризику (наукова консультація та аналіз інформації: визначення та опис небезпеки; експозиційна оцінка; опис ризику); обміну інформацією про ризик (про небезпеки та ризики - професійна компетенція, поширеність, прозорість по відношенню до споживача); менеджменту ризику (законодавство і нагляд) - формування законодавства в ЄС і країнах-членах, де нагляд за харчовими продуктами здійснює інспекція FVO в Дубліні).

Основні завдання інспекції FVO: сприяння ефективному управлінню систем безпеки та якості харчових продуктів, ветеринарного і рослинного секторів здоров'я; перевірка відповідності вимогам ЄС законодавства з безпеки та якості продовольства, ветеринарному та рослинному здоров'ю в межах ЄС і в третіх країнах, що експортують до ЄС; інформування зацікавлених про результати оцінки; формування та розвиток політики ЄС з

безпеки та якості харчових продуктів, ветеринарного і рослинного секторів здоров'я, перевірка контролюючих систем, перевірка на впровадження ЄС-законодавства [61].

Інспекція ЕС FVO, наглядовий орган країн - учасниць ЄС у третіх країнах, проводить інспекції в цих та інших країнах, які хочуть торгувати з ними, забезпечує уніфіковані методи, відповідає за безпеку харчових продуктів, здоров'я тварин. До складу інспекції FVO входять продовольча та ветеринарна служби. Як служба контролю та нагляду, вона відіграє важливу роль щодо запровадження і застосування законодавства ЄС з безпеки харчових продуктів, здоров'я тварин, здоров'ю рослин і утримання тварин.

Загальні правила з організації офіційного контролю інспекцією FVO гармонізовані на рівні ЄС, і проводиться він для гарантованої перевірки відповідності закону про продовольство і кормах, здоров'я тварин і правил їх утримання. Офіційний контроль (регулярно і пропорційно ризику) може проводитися у вигляді: інспекції, перевірки, аудиту, відбору зразків і їх випробування. Додатково може проводитися контроль по конкретному випадку в будь-який час. Будь офіційний контроль повинен проводитися з однаково високою якістю. Відповідальність за організацію офіційного контролю несуть держави-учасники. Компетентні органи держав-учасниць повинні гарантувати їх неупередженість та ефективність, мати відповідні кваліфіковані та досвідчені кадри, відповідну матеріально-технічну базу [61].

Контроль кормів і продовольства з третіх країн проводиться за такими ж процедурами, як і при проведенні контролю продукції виробників держав-приватників: ветеринарний контроль, контроль добавок, маркування, простежуваності продовольства, вивчення продовольства і матеріалів, що контактують з продовольством і т. д. У третіх країн може бути запрошена інформація з систем контролю. Країнам-імпортерам передається функція лабораторного контролю за умови нагляду з боку органів ЄС (референс-лабораторій). Наявність таких лабораторій у країн-імпортерів необхідно для того, щоб довести безперервність контролю від ферми до столу. Компетентний



орган повинен передавати функції контролю лабораторіям, які функціонують, оцінені та акредитовані [61].

Законодавчо в ЄС визначені: спеціальні пункти пропуску кормів і продовольства з третіх країн, встановлені єдині тарифи на митні послуги, реєстрацію і дозволу; відпрацьовано алгоритм дій і процедур по ЄС-допуску певних підприємств і організацій, принцип регіоналізації з кризових випадках.

Спеціальна система швидкого оповіщення розроблена для оперативного обміну інформацією між державами ЄС з метою захисту споживача від будь-якої, навіть потенційної, небезпеки, що виникає внаслідок споживання харчових продуктів. Основним завданням даної системи є запобігання розміщення або відкликання з ринку Співтовариства харчових продуктів (або кормів), які становлять значний ризик для здоров'я споживача.

Сфера застосування системи обмежується тими харчовими продуктами, які представляють ризик здоров'ю та які звертаються поза межами окремих держав-учасниць. Основні групи харчових продуктів, які вимагають створення та функціонування системи тривожного сповіщення: риба, м'ясо, молоко, фрукти і овочі, зерно, горіхи, спеції та ін. Причинами, що викликають необхідність тривожного сповіщення, можуть бути бактерії, цвіль, мікотоксини, важкі метали, органічні забруднювачі навколишнього середовища, пестициди, ветпрепарати, різного роду добавки, виявлені в харчових продуктах, що представляють ризик для здоров'я споживача [7].

Досвід інших країн у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції також свідчить, що необхідного рівня безпечності сільськогосподарської продукції можна досягти без застосування жорстких обмежувальних адміністративних процесів, які негативно впливають на конкурентоспроможність аграрного сектору.

Відомо, що не буває єдиної системи, яка б підходила для всіх країн. Кожна країна має здійснювати інституціональні реформи, які відповідають її унікальним політичним та історичним особливостям. Наприклад, за останні декілька років значна кількість країн-членів ЄС реформували національні

органи контролю за безпечністю продуктів харчування. Вони мають відмінності у функціях та цілях, які залежать від індивідуальних особливостей, територіального устрою конкретної країни. Спільним для означених країн є те, що реформа дала змогу досягти вищого рівня безпечності за менші кошти та запровадити ефективний і результативний контроль.

Так, у Польщі ухвалено закон про безпечність харчових продуктів, який приводить процедури, що застосовуються в країні, у відповідність до процедур ЄС. Об'єднана система контролю за продуктами харчування діятиме під керівництвом Міністерства охорони здоров'я. Заохочення до впровадження систем управління якістю, які регулюватимуть весь виробничий процес, є набагато ефективнішим способом регулювати безпечність та якість харчових продуктів на всіх етапах їх виробництва (від сировини до власне виробництва та пакування), ніж сертифікація готової продукції, що не виправдовує себе [145, с. 51].

Бельгійське агентство з продуктів харчування є прикладом того, як можна якісно перетворити систему контролю якості продуктів харчування, до якої входять численні установи, на цілісну систему контролю, що за допомогою чіткого взаємозв'язку між усіма компетентними органами контролю забезпечує ефективний, цілеспрямований та координований нагляд. У минулому різні установи, включаючи міністерство сільського господарства та генеральну інспекцію продуктів харчування, мали власні інспекційні й контрольні служби. Усвідомивши, що за таких обставин неможливо створити ефективну, дієву й водночас сприятливу для підприємств систему контролю за харчовими продуктами, уряд Бельгії вирішив поєднати всі контрольні функції в одній федеральній установі – Бельгійському агентстві з продуктів харчування, яке одноосібно виконує всі контрольні та інспекційні функції на всіх етапах виробництва харчових продуктів: від ферми до столу [270].

В Естонії єдиним державним органом, який відповідає за безпечність продуктів харчування та сільськогосподарської сировини, що використовується для їх вироблення, є департамент харчових продуктів та

ветеринарної медицини, підпорядкований міністерству сільського господарства. Основні обов'язки департаменту – контроль за дотриманням законодавства у ветеринарній медицині, регулювання безпечності харчових продуктів та ринку тощо [145, с. 52].

Говорячи про безпеку сільськогосподарської продукції в країнах ЄС, варто відмітити Німеччину, в якій за останні роки було багато досягнуто: удосконалено організаційні структури, посилено контроль безпеки харчових продуктів, забезпечено більш прозору інформацію для споживачів, вдосконалено продовольче законодавство ЄС та зміцнено співпрацю з інформаційними службами інших країн-яленів ЄС.

Система забезпечення безпеки сільськогосподарської продукції є трирівневою: на місцевому, федеральному рівнях та на рівні ЄС.

Основу складають власники підприємств з виробництва та обігу харчових продуктів. Вони несуть основну відповідальність за безпеку харчових продуктів, будь то промислове підприємство, фермер, пекар чи власник ресторану. Співробітники міських і районних органів з контролю безпеки харчової продукції та ветеринарному нагляду проводять вибірковий контроль продукції та системи менеджменту якості підприємств. Міністерства федеральних земель координують діяльність у сфері нагляду на рівні земель. Представники земель, в свою чергу, тісно співпрацюють з федеральними органами, наприклад, коли мова йде про узгодження федеральних програм з контролю якості та безпеки продукції, а також у разі виникнення криз, пов'язаних з харчовою продукцією [20].

На федеральному рівні діє принцип розмежування компетенцій. Поряд із законодавчою роботою в компетенцію Федерального міністерства продовольства, сільського господарства та захисту прав споживачів також входить розробка інших заходів у сфері менеджменту ризику. Воно несе спільну відповідальність за вибір відповідних заходів. Наукову роботу проводить Федеральний інститут оцінки ризиків і чотири інших науково-дослідних інститути [20]. Їх завдання: виявлення і оцінка ризиків

ідентифікація небезпеки, характеристика небезпеки, оцінка впливу, характеристика ризику, розробка варіантів дій, управління ризиком (законодавче та контролююче), оповіщення про ризик допомогою масово-просвітницької діяльності та створення прозорості, проведення спільної роботи з Європейськими інстанціями по харчових продуктах, проведення наукових досліджень в галузі захисту здоров'я споживачів [61].

У рамках практичної роботи міністерству надає підтримку Федеральне відомство захисту прав споживачів та безпеки харчової продукції. Федеральне відомство координує роботу між федеральними, земельними органами та органами ЄС [20]. Також в Німеччині функціонує Федеральна служба з питань сільського господарства та продовольства, створена 1995 року шляхом злиття Федерального агентства з організації ринку сільськогосподарської продукції та Федерального управління продовольства та лісового господарства [5]. Окремо нагляд за виробництвом та обігом агропродовольчої продукції в Німеччині здійснюють Федеральне міністерство з охорони здоров'я.

Фінансування федеральних відомств, які здійснюють нагляд за виробництвом та обігом харчових продуктів в Німеччині, проводиться з державного бюджету. Відповідно до законодавства з харчових продуктів, товарів широкого споживання і кормів, проведення нагляду за виробництвом і споживанням харчових продуктів є також і одним з основних завдань федеральних земель.

Виробник харчових продуктів зобов'язаний забезпечувати доступ до виробництва і представити всю документацію для контролю, відбирати проби, представляти зразки, проводити утилізацію безкоштовно.

Федеральні органи зобов'язані проводити моніторинг якості та безпеки харчових продуктів, а в разі виявлення порушень видавати адміністративні розпорядження з покарань. У виняткових випадках, при небезпеці здоров'ю, порушуються кримінальні справи, які передаються в прокуратуру, приймаються рішення, аж до закриття підприємств [61].

Аналогічне розмежування компетенцій існує і на рівні ЄС. Поряд з Європейським парламентом і Радою міністрів Європейська комісія є одним з політичних партнерів, з якими німецьке відомство у сфері безпечності сільськогосподарських продуктів співпрацює. Її консультує Європейське управління з безпеки продовольства. Відомство здійснює в рамках ЄС завдання, порівнянні з завданнями на національному рівні. Відомство також перевіряє системи контролю якості та безпеки продукції країн-членів ЄС і третіх країн. За межами ЄС є й інші органи, які розробляють стандарти безпеки харчових продуктів, наприклад, Комісія Кодекс Аліментаріус (Продовольчий кодекс ФАО). У цій роботі також беруть участь фахівці з Німеччини [20].

Важливий внесок у справу забезпечення безпеки харчової продукції вносить система державного контролю безпеки харчової продукції та кормових засобів. Де б не виготовлялися або продавалися харчові продукти: інспектори проводять перевірки на підприємствах і відбирають проби. У Німеччині це входить до компетенції федеральних земель.

Відбір проб і перевірка на підприємствах належить до компетенції міст і районів. Щорічно проводиться більше мільйона перевірок на підприємствах з виробництва та обігу харчових продуктів, а також відбір більше 400 тис. проб. У своїй роботі інспектори застосовують ризик-орієнтовані підходи: найбільш чутливі підприємства та харчові продукти перевіряються більш часто. Дослідницькі лабораторії міст, районів і земель проводять аналізи проб. Деякі проби досліджуються тільки на залишки однієї речовини, багато хто на кілька сотень. У компетенцію федеральних земель входить і виконання законів, переслідування порушень і накладення стягнень за правопорушення.

Система нагляду охоплює весь продовольчий ланцюг. На кордонах проводиться контроль ввезеної продукції. І ще до того як кормові засоби потраплять в годівницю інспектори органів державного нагляду за безпекою кормових коштів вже провели вибіркове дослідження продукції відповідно до положень національного плану моніторингу Німеччини. Служби захисту рослин земель перевіряють продаж і застосування засобів захисту рослин.

Органи ветеринарного нагляду контролюють діяльність сільськогосподарських підприємств та боєнь, а органи контролю безпеки харчової продукції перевіряють харчові продукти і підприємства-виробники, ремісничі підприємства, а також підприємства торгівлі та громадського харчування. Але найважливішою основою для забезпечення ефективного контролю є, звичайно, системи з управління якістю самих підприємств-виробників [20].

Гармонізовані стандарти, система управлінських органів Канади у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції дозволила останній отримати репутацію однієї із найкращих у світі забезпечуючи поставки якісного та безпечного для здоров'я споживача продовольства як на внутрішній ринок, так і за кордон.

Адміністративний поділ території Канади являє собою 10 провінцій та три території. У Канаді до програм безпеки та якості харчової продукції мають безпосереднє відношення і Федеральний уряд, і уряди провінцій (місцеві) і територій. Здійснюються ці програми на партнерській основі різних рівнів управління, адже успіх системи безпеки продуктів харчування залежить від тісних робочих взаємин останніх між собою та із законодавчими органами.

До 2007 року функціонувало на федеральному рівні Канадське агентство інспекцій харчових продуктів, що було реформоване в комітети з безпеки харчових продуктів та харчування. У комітетах займають посади державні службовці, компетентні у сфері охорони здоров'я та сільського господарства, що дозволяє балансувати роботу часто по різній тематиці в одній сфері безпеки харчових продуктів [1].

Федеральний рівень представляє також Канадська федерація сільського господарства, найбільша організація фермерів країни, що заснована в 1935 році [9], федеральні міністерства, ради та асоціації виробників, транспортників і продавців харчової продукції.

Федеральний уряд Канади надає всебічну підтримку організаціям виробників харчової продукції в розробці та впровадженні систем управління

якістю та безпеки, заснованих на принципах НАССР. Функціонуюча система управління на основі принципів НАССР спрямована на забезпечення впевненості споживача в безпеці харчової продукції, а також на підвищення конкурентоспроможності продукції канадських виробників. У Канаді діють програми по визнанню харчової безпеки всередині ферм і є програми харчової безпеки, орієнтовані на діяльність за межами ферм [61].

Орієнтиром для канадських виробників у питанні якості продукції слугує діяльність системи комітетів контролю за якістю харчової продукції, яка входить в структуру Міністерства сільського господарства Канади, та здійснює контроль за ефективністю функціонування програм харчової безпеки на федеральному, провінційному, територіальному рівні [2].

Зокрема, на комітети покладаються функції: проведення лабораторних досліджень біологічних матеріалів на наявність збудників інфекційних хвороб, визначення наявності контамінації харчових продуктів (мікробної контамінації, а також залишків заборонених і шкідливих речовин) та ін.; наукові розробки методів діагностики та профілактики інфекційних хвороб, методик визначення вмісту контамінантів і їх впровадження; акредитація лабораторій; консультативна підтримка ветеринарних фахівців та представників бізнес-спільноти [121, с. 5].

Для виконання своїх завдань система комітетів об'єднує мережу лабораторій. Вона представлена чотирнадцятьма державними лабораторіями, 9 з яких займаються дослідженням харчових продуктів. Для виконання програм моніторингу також залучаються приватні лабораторії [121, с. 8].

Повноваження, надані посадовим особам для забезпечення дотримання правил комітетів не обмежуються здійсненням інспекційної діяльності, прийняттям рішень про зняття продукції з реалізації в Канаді, затримці та конфіскації продукції. конкретні інспекторські права і повноваження прописані в кожному окремому законному акті, таких як «Закону про контроль якості м'ясної продукції», «Закону про харчові продукти і медичних препаратів» [121, с. 9].

До числа таких повноважень належать: проведення перевірок для контролю, оцінки та нагляду за виконанням вимог законодавства; взаємодія з підконтрольними сторонами щодо вимог законодавства, оцінки дотримання вимог і виявлення порушень; розгляд застосування можливих профілактичних і корегувальних заходів і роз'яснення вимог законодавства підконтрольним сторонам; видача приписів про вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень; підготовка звітів про виявлені порушення; підготовка виконавчих записок, підготовка звітів по результатами перевірок; реагування на скарги споживачів; надання свідчень в суді і на розглядах справ судом, що стосуються порушень у сфері якості сільськогосподарської продукції [121, с. 10].

Всі підприємства, які здійснюють виробництво підконтрольних агентству товарів, зобов'язані зареєструватися для здійснення своєї діяльності у компетентному органі з обов'язковим отриманням відповідної ліцензії.

До числа основних завдань, пов'язаних з контрольно – наглядовою діяльністю інспекторів комітетів, в тому числі відносяться: вжиття заходів щодо забезпечення безпеки продуктів харчування; прийняття заходів, які пов'язані з продуктами харчування (наявність і відповідність ярликів, маркування); вирішення завдань, пов'язаних з експортом; контроль за виконанням системи НАССР; контроль за утриманням тварин та їх здоров'ям; вирішення задач з відбору проб продукції по державній програмі або програмі підприємства [121, с. 10-11].

Після проведення перевірки інспектор документально актом оформляє результати, повідомляє підприємству про підсумки перевірки та встановлює терміни усунення виявлених порушень. Якщо підприємство не в силах самотійно забезпечити прийняття виправних заходів з метою коректування, то інспектор складає і затверджує план дії про виконання коригувальних заходів з встановленням термінів виконання. Керівництво підприємства дає офіційна відповідь про виконання коригуючих заходів. У випадку невиконання підприємством заходів з усунення невідповідностей, інспектор



має право призупинити або відкликати ліцензію на право заняття своєї діяльністю, виписати штрафні санкції або притягнути до суду [121, с. 11].

Виробники, імпортери і роздрібні розповсюджувачі продуктів харчування використовують різні процедури контролю, щоб забезпечити безпеку продуктів харчування. До числа таких заходів відноситься відкликання продукції, тобто дії, що вживаються компанією для повернення небезпечних продуктів з ринку.

У Канаді система комітетів працює у співпраці з федеральними партнерами, Міністерством охорони здоров'я Канади, а також з регіональною та місцевою владою.

Контроль використання пестицидів в Канаді здійснюється з допомогою Служби нагляду боротьби з шкідниками Міністерства охорони здоров'я Канади. Даний департамент Міністерства охорони здоров'я Канади створений в 1995 році, відповідає за консолідацію ресурсів та регулювання боротьби з шкідниками. Для мінімізації впливу пестицидів на здоров'я людини і навколишнє середовище їх використання в Канаді строго регламентоване. Відповідно до Закону «Про боротьбу зі шкідниками» [6], Міністерство охорони здоров'я Канади: забезпечує облік пестицидів після проведення суворой науково-обґрунтованої оцінки прийнятності ризиків; робить переоцінку пестицидів, наявних на ринку на 15-річний цикл для забезпечення відповідності продукції сучасним науковим стандартам; забезпечує екологічно раціональну боротьбу з шкідниками.

Під час імпорту сільськогосподарської продукції та в цілях ефективного управління і реагування на виникаючі ризики система комітетів тісно співпрацює з Управлінням прикордонної служби Канади, що здійснює контроль роботи прикордонних контрольно-пропускних пунктів [121, с. 11-12].

Таким чином, проаналізувавши викладений у відповідних інформаційних джерелах досвід Європейського Співтовариства і таких країн, як Польща, Бельгія, Естонія, Німеччина, Велика Британія, Канада доходимо

наступних міркувань. Система ЄС тісно пов'язує наднаціональний рівень і національні органи у сфері якості та безпечності продукції. Характерно, що не відбувається дублювання повноважень – всі безпосередні завдання вирішуються на національному рівні, Співтовариство ж лише узагальнює, систематизує, координує діяльність на основі вироблених ним єдиних правил.

Окремі структури існують для перевірки безпечності та якості продукції в межах ЄС, окрема інспекція займається якістю продукції, що поступає з третіх країн, і це не випадково, адже тут більший акцент слід робити на контролі кінцевої продукції і вибірковому контролі потужностей далеко за межами ЄС. Також перевагою є система швидкого оповіщення про небезпечні фактори, що в сучасних умовах, враховуючи швидкий товарообіг і пасажиропотік всередині ЄС є дуже важливим для термінового зупинення поширення небезпечних біологічних факторів, що можуть призвести до захворювань, отруєнь і розповсюдження збудників хвороб.

Всередині країн, особливо тих, що мають федеральний устрій, система контролю безпечності та якості сільськогосподарської продукції має потужну регіональну ланку, чим вивільняється ресурс для центральної влади щодо здійснення стратегічного керування галуззю, здійснення співпраці і обміну інформацією, розробки спільних програм з органами ЄС.

Системи органів безпечності та якості харчової продукції всередині країн передбачають в тій чи іншій формі об'єднання повноважень кількох ключових відомств – охорони здоров'я, сільського господарства, екології і прикордонного контролю. В різних країнах ядром системи безпечності та якості сільськогосподарської продукції може бути один з цих органів, але очевидно, що монополюю жоден з них не здійснює всього комплексу повноважень, отже завжди існує об'єктивна потреба у взаємодії кількох інституцій, про що і піде мова в нашому наступному розділі.

Основною ідеєю і принципом, який можна запозичити з-за кордону є маркетинговий характер поняття якості продукції, адже якість, як ми вже зазначали, є поняття широкого спектру, в той час як безпечність завжди має

дискретний характер – продукція або безпечна, або небезпечна, в той же час як якість може бути певною нелінійною градацією, менш якісний, більш якісний, якісний для різних категорій і очікувань споживачів, тощо.

### **3.2. Правові засади взаємодії між органами державного управління та міжнародними інституціями у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції**

Управління постає перед нами у вигляді внутрішньої взаємодії складових ланок системи суб'єктів у відповідній управлінській сфері, необхідність існування якої обумовлюється, по досліджуваній темі, потребами забезпечення якісною та безпечною продукцією сільського господарства. Разом з тим, жодна система не може існувати автономно, оскільки її зв'язок з іншими системами одного і того ж порядку є органічно обґрунтованим. Тому дану організовану спільність можливо й розглядати і як складову більш загальної системи державного управління.

Норма пункту 7 Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України [131] закріплює норму про взаємодію міністерства в установленому порядку з іншими органами державної влади, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також з підприємствами, установами і організаціями.

Організаційні та процедурні питання взаємодії Міністерства аграрної політики та продовольства України / Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства з Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державним агентством лісових ресурсів України та Державним агентством рибного господарства України у процесі формування та реалізації державної політики у відповідних сферах визначає Порядок взаємодії Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства з центральними органами виконавчої влади,

діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства [187].

Відповідальними за взаємодію в міністерстві з Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів у сферах ветеринарної медицини, санітарного законодавства, карантину та захисту рослин, безпечності та окремих показників якості харчових продуктів є Директорат безпечності та якості харчових продуктів;

Відповідальний за взаємодію з ЦОВВ в Міністерстві є департамент або самостійний структурний підрозділ центрального апарату Міністерства, якому було доручено опрацювання проекту нормативно-правового акта, доводить до відома ЦОВВ позицію Міністра щодо проекту нормативно-правового акта, розробленого ЦОВВ, шляхом надсилання листа та в разі відсутності зауважень - завізованого Міністром проекту нормативно-правового акта[187].

Порядком визначається процедура підготовки, погодження проектів нормативно правових актів, розроблених центральними органами виконавчої влади, пріоритети діяльності центральних органів, шляхом організації своєї роботи за перспективними (річними) планами, здійснення міністерством контролю за реалізацією органами державної політики у відповідних сферах, скасування актів та порядок обміну інформацією між міністерством та центральними органами виконавчої влади [187].

Центральні органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах.

Пункт 5 статті 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [205] покладає на місцеві органи виконавчої влади здійснення в межах, визначених Конституцією і законами України, на відповідних територіях державного контролю за додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією. Місцеві державні адміністрації при здійсненні своїх повноважень у сфері

управління взаємодіють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади.

В структурі обласних державних адміністрацій функціонують головні управління (департаменти) агропромислового розвитку, що в своїй діяльності підзвітні та підконтрольні Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства. Департамент у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, іншими нормативно-правовими актами, розпорядженнями голови обласної державної адміністрації, рішеннями обласної ради та Положеннями про Департаменти. Основними завданнями Департаментів є забезпечення реалізації державної аграрної політики на відповідній території, розроблення та виконання регіональних інноваційно-інвестиційних та інших програм розвитку галузей агропромислового виробництва, участь в реалізації державної політики в сфері насінництва і розсадництва, сортовипробування, захисту рослин, карантинного режиму, стандартизації та ін.

Міністерство внутрішніх справ України у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян [179]. Ця норма в дещо узагальненому вигляді замінила колишню, яка передбачала конкретну взаємодію з органами, уповноваженими здійснювати державну політику у сфері карантину сільськогосподарських тварин, і більш ранні норми, згідно яких співпраця була втілена в спеціальних організаційно-правових формах підрозділів ветеринарної міліції [48]. В той же час наразі діє Інструкція з організації взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій і Державною службою України з питань безпечності харчових

продуктів та захисту споживачів при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру [173], метою взаємодії даних органів при організації та виконанні заходів із запобігання або ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, пов'язаних з інфекційними захворюваннями та отруєннями сільськогосподарських тварин, є запобігання зараженню населення збудниками інфекційних хвороб, спільних для тварин і людини, збереження поголів'я сільськогосподарських тварин та мінімізація економічних наслідків надзвичайних ситуацій.

До повноважень Держпродспоживслужби (в минулому – Держсільгоспінспекції) входить боротьба з фальсифікацією виноробної продукції. На сьогодні часто надходять зверення на адресу інспекції про постачання на територію України фальсифікату, імовірно, виготовленого зі спирту-ректифікату на основі поліпшувачів і смакових добавок. Виготовлення такого спирту проводиться за кордоном на базі підприємств, які виноробством не займаються. Існуюча ж на даний час система контролю якості виноматеріалів, у тому числі коньячних спиртів, не дозволяє достовірно оцінити якісь виноробства. Як наслідок – кінцевому споживачу потрапляє неякісний, часто і небезпечний продукт [87]. Захист українського ринку від імпортованої фальсифікованої алкогольної продукції Держсільгоспінспекція проводить у співпраці з Міністерством доходів та зборів України.

Пропуск через митний кордон України тварин, продуктів тваринного походження, кормів тваринного та рослинного походження, кормових добавок, штамів мікроорганізмів, засобів захисту тварин, засобів ветеринарної медицини, а також предметів і матеріалів, які можуть бути носіями збудників інфекційних захворювань тварин, та інших вантажів дозволяється тільки після проходження обов'язкового ветеринарного-санітарного контролю.

Таким чином, під взаємодією державних органів управління та іншими органами державної влади у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції слід розуміти засновану на чинному законодавстві діяльність

органів управління, узгоджену з цілями у межах їх компетенції, спрямовану на безумовне дотримання фізичними та юридичними особами вимог законодавства щодо агропродовольчої продукції з питань якості та безпеки.

На сучасному етапі міжнародного співробітництва все більше уваги приділяється сільському господарству, в тому числі, в контексті вирішення продовольчих, соціальних та екологічних проблем.

Прагнучи створити сприятливі умови для розвитку взаємовигідного співробітництва в галузі сільського господарства Міністерством аграрної політики та продовольства підписано ряд міжнародних документів:

- Угода про співробітництво в галузі тваринництва між Міністерством аграрної політики України та Міністерством сільського господарства і рибальства Французької Республіки [232];

- Угода про співробітництво Міністерства аграрної політики та продовольства України та Міністерства зовнішньої торгівлі та економічних відносин Боснії та Герцоговини у напрямках механізмів регулювання та організації аграрних ринків та започаткування ринкових установ, захисту рослинних та тваринних генетичних ресурсів, фітосанітарних та ветеринарних питань, питань безпеки харчових продуктів [230];

- Угода між Міністерством аграрної політики України та Федеральним міністерством з питань захисту прав споживачів, продовольства та сільського господарства Федеративної Республіки Німеччина про співробітництво в галузі ветеринарії [262];

- Угода між Міністерством аграрної політики України і Міністерством продовольства і сільського господарства Монголії в галузі ветеринарії [264];

- Меморандум про взаєморозуміння стосовно Програми двостороннього співробітництва в сільському господарстві між Міністерством аграрної політики та продовольства України та Державним секретаріатом Швейцарії з економічних питань [150];



- Угода про співробітництво в галузі сільського господарства між Міністерством аграрної політики України та Міністерством сільського господарства Китайської Народної Республік [231];

- Угода між Міністерством аграрної політики та продовольства України та Міністерством сільського, лісового та водного господарства Республіки Сербія про співробітництво в галузі сільського господарства [263] та ін.

Окремої уваги заслуговує членство України в міжнародних організаціях, які мають значний вплив на вироблення управлінськими державними органами методики управління певною сферою.

Координація заходів органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин, зокрема, пов'язаних з участю міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у роботі міжнародних організацій та їхніх органів, а також здійснення загального нагляду за виконанням міжнародних договорів України, в тому числі й іншими сторонами, дотриманням прав, що випливають із таких договорів для України покладено Указом Президента України «Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх відносин» [198] на Міністерство закордонних справ України. Міністерство закордонних справ України, яке також сприяє взаємодії органів виконавчої влади з органами законодавчої та судової влади в частині здійснення ними зовнішніх зносин.

Інтеграція національних економік у світове аграрне господарство, посилення конкурентоспроможного національного аграрного сектору є головними умовами того, аби наша країна могла посісти належне місце у світовій економіці.

За роки незалежності в нашій країні вже здійснено глибокі структурні реформи сільського господарства, повністю перебудовано земельні та майнові відносини, на основі приватної власності на землю розгорнуто організаційно-правові суб'єкти ринкового типу. Однак ці вельми важливі процеси потребують значної державної підтримки та стимулювання, а також міждержавної координації, яка сприятиме ефективному розвитку аграрної

галузі. Така координація має бути здійснена передусім у межах спеціалізованих міжнародних галузевих організацій системи ООН, зокрема в рамках ФАО.

Географічне розташування України, обсяги її території, чисельність населення, природні ресурси в поєднанні з масштабними можливостями в науковій, економічній і деяких інших сферах суспільного життя надають їй можливість і право мати статус одного з найвпливовіших членів ФАО.

Членство у ФАО надає державам такі переваги й можливості: отримувати технічну допомогу організації в окремих галузях агропромислового комплексу; брати участь у розробці міжнародних стандартів (що особливо важливо у галузі якості і безпечності харчової продукції), а також в інформаційній мережі ФАО; організовувати спільні передінвестиційні дослідження передових секторів агропромислового комплексу; користуватися можливостями організацій із залучення кредитування провідних міжнародних фінансових інституцій (Світового банку, Європейського банку) для реалізації пріоритетних напрямів у сільському господарстві.

З 2003 року Україна набула повноправне членство у ФАО. Постановою Кабінету Міністрів № 1371 від 13 вересня 2002 року «Про порядок участі центральних органів виконавчої влади в діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна» відповідальним за організацію співробітництва з ФАО визначено Міністерство аграрної політики та продовольства України/ Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, Держпродспоживслужбу, МОЗ, МЗС[226].

Працюючи у складі п'яти комітетів та трьох комісій ФАО (Комітету з питань сировинних товарів, Комітету з питань рибальства, Комітету лісового господарства, Аграрного комітету, Комітету з питань всесвітньої продовольчої безпеки, Комісії «Кодекс Аліментаріус» і Комісії з питань генетичних ресурсів, Комісії з фітосанітарних заходів) українська сторона безпосередньо залучається до прийняття рішень у цій важливій сфері.

Відповідно Положення про Держрибагенство [174], останнє співпрацює з Комітетом рибного господарства ФАО ООН, органами влади іноземних держав та міжнародними організаціями з управління рибальством, ведення рибництва (аквакультури) з питань безпеки мореплавства на морі, запобігання забрудненню навколишнього природного середовища, охорони праці у рибному господарстві.

Держпродспоживслужба здійснює представництво інтересів України у міжнародних організаціях, зокрема Міжнародній асоціації з контролю за якістю насіння (ІСТА), в Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), у Міжнародній раді по зерну та інших міжнародних організаціях [178].

У вересні 2004 року Україна отримала офіційне повідомлення про членство в комісії «Кодекс Аліментаріус». Певний час навіть функціонувала відповідна структура – Національна комісія з Кодексу Аліментаріус [132]. Проте відповідний національний орган було ліквідовано у 2015 році з незрозумілих причин [160].

Таким чином, основні проблеми й перспективи розвитку міжнародно-правового співробітництва нашої держави та міжнародних організацій мають два правові виміри. По-перше, це правові питання, пов'язані з подальшим науково-технічним розвитком сільського господарства, а також із розвитком міжнародних відносин у цій сфері. По-друге, це вдосконалення чинного законодавства й процесу нормотворчості в агропромисловому комплексі. Співпраця з міжнародними організаціями має сповна використовуватись урядом України під час реалізації національної програми в галузі продовольчої безпеки та підвищення ефективності функціонування аграрного сектору економіки на основі внесення пропозицій щодо розробки і вдосконалення нормативно-правових актів [111].

Отже, співпраця державних органів у сфері безпечності та якості сільськогосподарської продукції відбувається як всередині країни так і шляхом дієвої участі у міжнародних організаціях, в результаті чого

реалізується ще один аспект адміністративно-правового статусу даних органів. Як показано на прикладах з зарубіжної практики в попередньому підрозділі і в результаті аналізу законодавства в даному підрозділі органи у галузі безпеки та якості сільськогосподарської продукції можуть ефективно працювати тільки якщо складають систему, мають чіткий розподіл повноважень і ефективну модель взаємодії та співпраці як на національному, так і на міжнародному рівні.

### **3.3. Удосконалення адміністративно-правового статусу органів державного управління у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції**

Суттєвою складовою оптимальної моделі державного управління галуззю якості та безпечності сільськогосподарської продукції є сучасна, кваліфікована система державних органів, яка володіє інструментами прозорого управління, орієнтованими на створення стимулів та мотиваторів для аграрного бізнесу, а не та, яка характеризується перевантаженістю, «надлишковістю» контрольно-наглядових функцій.

Стаття 4 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [217], певним чином наближує до першої моделі державного управління, де роль держави у сфері якості та безпечності харчової продукції розкривається через термін «регулювання». У першому розділі дисертаційної роботи зазначено, що регулювання передбачає високий ступінь альтернативності поведінки керованих об'єктів [267, с. 28]. На нашу думку, дослідження державної діяльності у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції через призму «регулювання» характеризує її як таку, що ймовірніше створює належні умови для підвищення якості і безпечності продукції АПК та спрямовує, аніж втручається та тисне. Останнє більше характерно для механізму «забезпечення», про яке йдеться у преамбулі діючого Закону. І хоча і перший і другий процес орієнтуються на результат надання відносинам реального змісту, а можливо і співвідносяться, як загальне і окреме, подібно до того, як преамбула співвідноситься з текстом законодавчого акту, проте, вважаємо, що засоби державного регулювання є актуальнішими.

Так, певним чином законодавство просувається до вирішення питання «надлишковості» контрольно-наглядових повноважень.

Період активного реформування системи органів виконавчої влади, який є важливим кроком у реформуванні системи контролю безпечності харчових продуктів пояснюється засадами системи контролю, яка існувала в країні ще з

1991 р., а також двостороннім зобов'язанням щодо впровадження Угоди про асоціацію між ЄС та Україною, включно з поглибленою та всеохоплюючою зоною вільної торгівлі Україна-ЄС, ліквідував низку контрольно-наглядових органів, в тому числі, в агропродовольчому комплексі, утворив єдиний орган у сфері безпечності харчової продукції - Державну службу з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, при цьому відчувається брак підзаконної бази для діяльності останньої.

Але слід відзначити і значний прогрес, який відбувся на цьому шляху. Якщо в 2007 році О.Піддубний відмічав, не рахуючи органу у сфері рибного господарства, наявність дев'яти окремих сільськогосподарських інспекцій з асиметричним правовим статусом, різною структурою, до прикладу паралельно існували інспекція з захисту рослин та інспекція з карантину рослин, не кажучи вже про департамент (комітет, службу) ветеринарної медицини та санітарно-епідеміологічну службу, інспекцію з охорони прав на сорти рослин та помологічно-ампелографічну інспекцію [135, с.17] то на даний час відбулись значні реформаційні зміни. Ми не будемо тут описувати всю історію трансформацій в цій галузі за період незалежності, достатньо того, що методологічно наразі Держпродспоживслужба сприймається як єдине ядро цієї системи, на яке навантажені всі повноваження, які тільки можливо було об'єднати в одному органі. Звичайно завжди будуть певні стикові моменти, такі, наприклад як контроль за родючістю і екологічною безпечністю ґрунтів, які онтологічно перетинаються в повноваженнях відомств у сфері екології та земельних відносин, яку б конкретну назву на тому чи іншому етапі вони не носили. Проблема тут, на нашу думку не в безпечності та якості сільськогосподарської продукції, яка, безперечно є прямим наслідком якісних сільськогосподарських ґрунтів, не отруєних агрохімікатом, а в самому відході від поресурсового розподілу управлінської сфери через особливий характер земель, які безперечно є дещо більшим, ніж природний ресурс в ряду інших природних ресурсів, які відносяться до відання органу у сфері екології. Так само управлінські органи у сфері охорони здоров'я та екології і природних

ресурсів можуть ще «позмагатись» за контрольні повноваження у сфері ГМО, аргументуючи це з одного боку, впливом на здоров'я людей, з іншого – екологічною безпекою. «Плаваючою» так само завжди була і є точка розподілу повноважень між ветеринарією, охороною здоров'я і санітарно-епідеміологічним благополуччям населення у сенсі захворювань, спільних для людей і тварин та суто людських факторів ураження, що вторинно попадають в харчову сировину, хоча в цілому на даний момент це питання вважається закритим. В цілому, наша думка полягає в тому, що той чи інший незначний перетин повноважень буде існувати завжди і не варто цього боятися, адже краще якщо сфери державного управління і контролю будуть стикуватись по швах «внахльост», аніж між ними будуть значні проріхи. Але варто детальніше дослідити підняті питання на практиці.

Так, Постановою № 442 [209] на Держпродспоживслужбу покладено функції здійснення сертифікації насіння і садивного матеріалу (в цьому напрямку є правонаступником Держсільгоспінспекції), та функції Державної ветеринарної та фітосанітарної служби, Державної інспекції з питань захисту прав споживачів і Державної санітарно-епідеміологічної служби. Разом з тим, пунктом 6 зазначеної постанови передбачено, що центральні органи виконавчої влади, що припиняються згідно з цією постановою, продовжують здійснювати повноваження та функції у визначених сферах до завершення здійснення заходів з утворення центральних органів виконавчої влади, яким передаються повноваження та функції центральних органів виконавчої влади, що припиняються.

З аналізу основних завдань перетворених та приєднаних ЦОВВ можна дійти висновку, що на Держпродспоживслужбу покладено завдання реалізації державної політики у сферах ветеринарної медицини, безпечності та якості харчових продуктів, карантину та захисту рослин, захисту прав споживачів, тощо.

Зокрема, стаття 5 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» визначає місце і роль

Держпродспоживслужби через п'ятий абзац частини шостої - центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів (компетентний орган), паралельно частиною другою цієї ж статті позбавивши інші органи виконавчої влади та установи права встановлювати чи будь-яким іншим чином здійснювати регулювання та/або державний контроль, включаючи інформацію про харчові продукти, якщо це не передбачено цим Законом [217].

Проте нас дана класифікація не зобов'язує до жорстких висновків, оскільки тематика даного дослідження передбачає правовий статус органів державного управління в галузі якості та безпечності саме сільськогосподарської продукції, частина яких дійсно, є підсистемою забезпечення якості та безпечності харчової продукції.

Дана підсистема, згідно Закону, включає Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я; центральний орган виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів (компетентний орган).

Для порівняння: одна з минулих редакцій Закону «Про безпечність та якість харчових продуктів», в статті 5 закріплювала іншу систему органів виконавчої влади у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, де своє місце знаходять перші чотири ланки з зазначеного вище переліку, та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення [157].

Ліквідовано напрямки роботи Держсільгоспінспекції щодо додержанням вимог стандартів, технічних умов, інших нормативних документів, пов'язаних з якістю та безпечністю сільськогосподарської продукції, наглядом і координацією виконання цільових програм і заходів, спрямованих на виробництво радіологічно безпечної сільськогосподарської продукції,



контролем вмісту в ній радіонуклідів, що дублювались з Державною ветеринарною та фітосанітарною службою України; здійснення метрологічного нагляду та контролю за додержанням вимог стандартів і нормативних документів, метрологічного забезпечення радіаційного та дозиметричного контролю при виробництві і переробці сільськогосподарської продукції у встановлених зонах контролю що дублювались з центральним органом виконавчої влади у сфері метрології і насправді є вже геть віддаленими від безпосереднього забезпечення безпечності і якості сільськогосподарської продукції. Водночас прерогативи відомств подекуди і зараз формалізовані, але в різних нормативних актах різними формулюваннями, що викликає ефект множинності центрів прийняття рішень.

Отже, інтеграція системи є наслідком поетапного складного процесу, що включає як об'єктивні фактори і потреби так і суб'єктивні апаратні інтереси, людський фактор і боротьбу за перетягування повноважень.

Об'єднання всіх функцій забезпечення безпеки продуктів харчування в одному відомстві, яке б відповідало за продовольчу безпеку з чітко окресленим колом повноважень, має значні переваги:

- гармонізація стандартів на харчові продукти і скоординовані заходи контролю на всьому ланцюгу від виробництва до реалізації продукту;
- можливість прийняття термінових та послідовних рішень та вжиття заходів задля ефективного захисту споживачів;
- підвищення рентабельності та більш ефективне використання бюджетних ресурсів та експертних знань;
- надання більш оптимальних та ефективних послуг, що позитивно відобразиться на промисловості та розвитку торгівлі [137, с. 140].

Таким чином, сьогодення оптимізація роботи органів державного нагляду (контролю) у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції є виправдана, складна система в минулому генерувала безліч дублюючих перевірок. Останнє призводило до надмірного втручання держави у бізнес та надмірних бюджетних витрат на підтримку цієї системи. З іншого

боку, така «масштабність» та витратність не гарантувала безпечності споживачів. Система є неефективною, оскільки (не дивлячись на багато органів та інспекторів) не здатна у разі виявлення небезпечної продукції, навіть вилучити її з усього ринку. Порівняймо хоча б з системою термінового оповіщення про загрози, що діє між країнами ЄС – вузькопрофільна сфера діяльності, що ефективно вирішує питання комунікації між органами безпечності і якості інших країн, об'єднуючи їх можливості і ресурси в єдиний ланцюг, замість утворення нової системи контролю і нагляду зверху над існуючими національними системами.

Проте, залишається під питанням функціонування в системі органів державного управління сферою якості та безпечності сільськогосподарської продукції Державного агентства рибного господарства, Державної екологічної інспекції/Державної природоохоронної служби і кола їх повноважень в даній сфері. Адже наприклад прийнятий Закон України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» [166], не передбачає їх у якості елементів системи контролю. Закон до органів виконавчої влади у сфері державного контролю відносить 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; компетентний орган. У підсумку виходить ще одна «система в системі», при тому, що в попередніх розділах шляхом аналізу повноважень чітко ілюструється, що і вищезгадані органи не можуть знаходитись осторонь системи чи то управління, чи то контролю, як його складової у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції.

Також, за результатами внесених змін у систему органів виконавчої влади, з'явилися позиції фахівців відомства здоров'я щодо створення Служби громадського здоров'я, як центрального органу виконавчої влади, що узгоджується із базовими принципами й цінностями Європейського Союзу у

сфері громадського здоров'я, які відображено в статті 168 Договору про функціонування Європейського Союзу, главі 22 Угоди про асоціацію Україна - ЄС та програмі Президента України «Стратегія - 2020» та передачі частини контрольно-наглядових функцій колишньої Державної санітарно-епідеміологічної служби України а нині – Держпродспоживслужби у відповідності до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [234] до органів місцевого самоврядування [82].

В Законі деталізується діяльність органів управління при здійсненні контрольних повноважень. Зокрема, контроль впроваджується у формі нагляду, інспектування, схвалення, аудиту, моніторингу, огляду, відбору зразків і їх дослідження (випробування) та інші подібні за своїм змістом дії [166].

Законодавчі зміни від липня 2014 року у сфері безпечності та якості харчової продукції передбачили окремою статтею винесення адміністративних послуг, які класифікуються в двох групах – державна реєстрація і видача експлуатаційного дозволу [217].

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів» [157] була запроваджена нова редакція Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» під назвою «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», а також передбачено внесення змін до 12 законодавчих актів України, серед яких закони України:

- «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції» щодо норм про сертифікацію та контроль за ввезенням імпортої сільськогосподарської продукції;
- «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» - повноваження Кабінету Міністрів України, повноваження центральних органів влади, що реалізують державну політику сфері охорони

здоров'я, у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, ветеринарної медицини, безпечності харчових продуктів, державна реєстрація ГМО та встановлення обмеження щодо їх застосування;

- «Про захист прав споживачів»;
- «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»;
- «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції»;
- «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності»;
- «Про ветеринарну медицину»;
- «Про питну воду та питне водопостачання»;
- Кодекс України про адміністративні правопорушення - статті

про адміністративну відповідальність за порушення законодавства щодо державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності; порушення вимог законодавства щодо отримання документів дозвільного характеру, обов'язкового повідомлення або реєстрації у сфері безпечності харчових продуктів; порушення вимог щодо безпечності харчових продуктів, до яких відноситься невиконання обов'язку щодо впровадження на потужностях постійно діючих процедур, заснованих на принципах системи аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках (НАССР), введення в обіг неправильно маркованих харчових продуктів, порушення вимог щодо забезпечення простежуваності, обіг неприданих харчових продуктів та ін.;

- Кримінальний кодекс України, яким передбачено кримінальну відповідальність за введення в обіг шкідливих для здоров'я харчових продуктів;

- Господарський кодекс України;
- Декрет Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію» (втратив чинність з 1 січня 2018 року).

За висновками Комітету з питань аграрної політики та земельних відносин вказаний Закон сприятиме:

- підвищенню рівня захисту здоров'я та інтересів споживачів;
- вдосконаленню системи державного контролю в сфері безпечності харчових продуктів з урахуванням вимог законодавства ЄС та мінімізувати негативні наслідки необґрунтованого державного втручання у сферу виробництва та обігу харчових продуктів;
- чіткому урегулюванню відносин між органами виконавчої влади, операторами ринку харчових продуктів та споживачами харчових продуктів і визначити порядок забезпечення безпечності харчових продуктів, що виробляються та перебувають в обігу, ввозяться (пересилаються) на митну територію України та/або вивозяться (пересилаються) з неї;
- введенню ефективної відповідальності за порушення норм законодавства про безпечність харчових продуктів як виробників, так і контролюючих органів;
- збільшенню споживання харчових продуктів громадянами України.

Відповідно до схеми спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України безпосередньо та через відповідних членів Кабінету Міністрів України (інформація на момент розробки документу) Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів скеровується і координується через Міністра аграрної політики та продовольства/ Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства [209].

Зокрема, в свій час реформування Державної санітарно-епідеміологічної служби України призвело до передачі функцій державного нагляду за якістю та безпечністю харчових продуктів до відома Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України, що належало до сфери впливу Міністерства аграрної політики та продовольства України. Останнє викликало жваву дискусію усіх заінтересованих сторін та занепокоєння збоку професійної

медичної спільноти та громадськості, адже на їх думку, здійснення державного нагляду щодо безпеки для людини харчових продуктів змістилось до непрофільних міністерств і органів виконавчої влади.

Система санітарно-епідемічного нагляду за харчовими продуктами, що є товарною групою сільськогосподарської продукції, є невід'ємною складовою забезпечення безпеки життєдіяльності людини. Кінцевою метою санітарно-епідемічного нагляду за харчовими продуктами є, в першу чергу, запобігання виникненню захворювань харчового походження. Санітарно-епідеміологічний нагляд пов'язаний із наглядом за епідемічною ситуацією в державі взагалі й серед окремих груп населення зокрема, наглядом за водопостачанням та харчовими продуктами, за забрудненням об'єктів довкілля, за хворими, контактуючими особами та потенційними носіями збудників інфекційних хвороб. Діюча система санепіднагляду включає оцінку не лише окремих показників безпеки харчових продуктів, а й повне епідвідстеження всіх етапів його виробництва, зберігання, реалізації та споживання, включаючи взаємодію компонентів раціону харчування, оцінку критичних точок потенційної хімічної та мікробіологічної безпеки, оцінку стану здоров'я працівників, що працюють на харчових підприємствах, середовища їх життєдіяльності, розслідування фактів виникнення отруєнь та кишкових інфекцій із харчовим фактором передачі. І найголовніше - аналіз впливу харчування як одного із основних факторів, що впливає на здоров'я, на організм людини [266]. Ось такі аргументи приводяться на користь передачі повноважень з санітарно-епідеміологічного нагляду назад до Міністерства охорони здоров'я України.

Вищезазначена діяльність потребує відповідного рівня медичної освіти і є, на думку А. Пономаренка, є компетенцією виключно медичних працівників. Основний закон (правило) епідеміології, спрямований на запобігання виникненню масових інфекційних та неінфекційних хвороб, передбачає контроль за трьома нерозривними ланками епідемічного процесу - збудником, фактором передачі й організмом людини. І усунення структур

МОЗ України від нагляду за харчовими продуктами, унеможливило контроль за двома з цих факторів – за фактором передачі та обігом збудника у середовищі життєдіяльності людини. Може скластися ситуація, що центральний орган виконавчої влади, робота якого керується міністром охорони здоров'я, який відповідає за профілактику захворювань, санітарно-епідеміологічне благополуччя населення, буде позбавлений механізмів впливу на основні фактори виникнення епідемічної ситуації, на передачу інфекційних хвороб [266].

У своїй діяльності органи державного управління повинні гнучко реагувати на зміни, які відбуваються в галузі, вчасно змінювати пріоритети та неухильно реалізувати стратегічні цілі.

Відповідно до ч. 2 ст. 17 «Про центральні органи виконавчої влади» [239] якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг – утворюється служба (якою є Служба з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів); функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління - центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство; контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства – інспекція.

Однак, аналіз Закону «Про основні принципи та вимоги до безпеки та якості харчових продуктів» [217] показав, що єдиний компетентний орган для усієї харчової продукції є контролюючим та на останній покладено організація та здійснення державного контролю на агропродовольчих ринках та на кордоні; розробка та впровадження довгострокового плану державного контролю і щорічний звіт про стан його виконання; затвердження планів щорічного державного контролю та плани державного моніторингу; проведення передзабійного та післязабійного інспектування тварин на відповідних потужностях, а також післязабійне інспектування тварин, забитих на полюванні; здійснення державного контролю за впровадженням постійно

діючих процедур, заснованих на принципах системи аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках (НАССР) та інші [157].

Система аналізу небезпек і критичних точок контролю(англ. НАССР Hazard Analysis Critical Control Point) — є науково-обґрунтованою системою, що дозволяє створити на підприємстві умови для виробництва безпечної продукції шляхом визначення (ідентифікації) і контролю небезпечних чинників. В законодавстві України прийнято вживати англomовну аббревіатуру в назві концепції, однак популярності набула кирилична транслітерація ХАССП. Система ХАССП є єдиною системою управління безпечністю харчової продукції, яка довела свою ефективність і прийнята міжнародними організаціями.

Система аналізу небезпек і критичних точок контролю забезпечує контроль на всіх етапах виробництва харчових продуктів, будо-якій точці процесу виробництва, зберігання та реалізації продукції, де можуть виникнути небезпечні ситуації. При цьому особлива увага направлена на критичні точки контролю, в яких всі види ризиків, пов'язані з використанням харчових продуктів можуть бути попереджені, усунені або знижені до припустимих рівнів внаслідок цілеспрямованих заходів контролю. Для запровадження системи НАССР виробники зобов'язані не лише досліджувати свій власний продукт та засоби виробництва, але й використовувати цю систему та її вимоги до постачальників сировини, допоміжним матеріалам, а також системи оптової та роздрібної торгівлі. Система НАССР не є системою відсутності ризиків. Вона розрахована на зменшення ризиків, що викликані можливими проблемами з безпекою харчовою продукцією.

Основними методами системи є аналіз ризиків та небезпек, визначення потенційних дефектів продукції по відношенню до виробничих факторів (критичні контрольні точки), профілактичний (превентивний), а не послідууючий (реагуючий) контроль, звітність та відповідальність.

Впровадження системи управління безпечністю харчових продуктів на основі концепції НАССР дає підприємству можливість:



- гарантувати випуск безпечної продукції за рахунок систематичного контролю на всіх стадіях виробництва;
- належним чином управляти всіма небезпечними чинниками, які можуть загрожувати безпеці харчових продуктів - запобігати, усувати або мінімізувати їх;
- гарантувати, що харчові продукти безпечні на момент їх споживання;
- забезпечити належні гігієнічні умови виробництва відповідно до міжнародних норм;
- демонструвати відповідність застосовним законодавчим і нормативним вимогам щодо безпечності харчових продуктів;
- зміцнити довіру споживачів, замовників та органів нагляду до виробленої продукції та підвищити імідж підприємства;
- розширити мережу споживачів продукції та вийти на закордонні ринки;
- підвищити відповідальність персоналу і забезпечити розуміння всіма співробітниками підприємства першочергової важливості аспектів безпеки продукції [21].

Зараз український виробник має дві точки контролю, це перевірка сировини по передбачених державою показниках і перевірка готової продукції перед відправкою на продаж.

Під час виробництва контроль відсутній, і жоден з органів управління не гарантує безпечності продукту загалом, оскільки вони контролюють лише деякі ділянки виробництва, не забезпечуючи при цьому контролю на всій ділянці «від лану до столу» [29].

В період перебудови системи органів виконавчої влади та розподілу їх повноважень прослідковується неналагоджена робота щодо координації в спільних діях органів, зокрема, проводити належним чином перевірки суб'єктів господарювання, адже потрібен дозвіл, що уповільнює реагування на зверненнями перевірки.

В діяльності органів державного управління повинна прослідковуватись активна позиція в питаннях гармонізації положень, законів, правил та указів з вимогами аграрної стратегії та аграрної політики, політики ЄС щодо якості та безпеки продукції.

Удосконалення правового статусу та системи органів державного управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції на даний час розглядається у нерозривній єдності з впровадженням основних вимог Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС відбулося в два етапи.

21 березня 2014 р. під час Позачергового Саміту Україна ЄС було підписано політичну частину Угоди та Заключний акт Саміту. Зокрема, підписані Преамбула, Стаття 1, Розділи I «Загальні принципи», II «Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики» і VII «Інституційні, загальні та прикінцеві положення» Угоди. На Саміті Українською Стороною також була зроблена заява, що зобов'язання України, які впливають зі статті 8 Угоди про асоціацію стосовно ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду 1998 р. будуть виконані після внесення відповідних змін до Конституції України [265].

27 червня 2014 р. в ході засідання Ради ЄС Президентом України та керівництвом Європейського Союзу і главами держав та урядів 28 держав – членів ЄС була підписана економічна частина Угоди – Розділи III «Юстиція, свобода та безпека», IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею», V «Економічне та галузеве співробітництво» та VI «Фінансове співробітництво та положення щодо боротьби із шахрайством», які разом з рештою тексту Угоди становлять єдиний документ.

16 вересня 2014 р. Верховна Рада України та Європейський Парламент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та ЄС.

Угода про асоціацію за своїм обсягом і тематичним охопленням є найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України та найбільшим міжнародним договором з третьою країною, коли-небудь укладеним Європейським Союзом. Вона визначає якісно новий формат відносин між Україною та ЄС на принципах «політичної асоціації та економічної інтеграції» і слугує стратегічним орієнтиром системних соціально-економічних реформ в Україні. Передбачена Угодою поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі між Україною та ЄС визначатиме правову базу для вільного переміщення товарів, послуг, капіталів, частково робочої сили між Україною та ЄС, а також регуляторного наближення, спрямованого на поступове входження економіки України до спільного ринку ЄС [265].

Угода слугує стратегічним орієнтиром реформ України в економічній сфері, в тому числі, в галузі сільського господарства, де Українська сторона розглядає регламенти, директиви, рішення, рекомендації та повідомлення ЄС як частину юридичних стандартів при поступовому удосконаленні законодавства по конкретному секторі.

Найбільша кількість нормативних актів у сфері гармонізації українського законодавства до норм ЄС передбачена саме в галузі сільського господарства (44 документи). Додатком угоди XXXVIII до глави 17 «Сільське господарство та розвиток сільських територій» розділу V ««Економічне і галузеве співробітництво» [70] такими документами у проведенні політики якості сільськогосподарської продукції визначено:

Регламент Ради (ЄС) № 510/2006 від 20.03.2006 про захист географічних зазначень і позначень походження сільськогосподарської продукції та продуктів харчування;

Регламент Комісії (ЄС) № 1898/2006 від 14.12.2006, що визначає детальні правила імплементації Регламенту Ради (ЄС) № 510/2006 про захист географічних зазначень і позначень походження сільськогосподарської продукції та продуктів харчування;

Регламент (ЄС) № 110/2008 Європейського Парламенту та Ради від 15.01.2008 про визначення, опис/зображення, представлення, маркування та захист географічних зазначень алкогольних напоїв;

Регламент Ради (ЄС) № 479/2008 від 29.04.2008 про спільну організацію ринку вина, зокрема Розділ III «Регуляторні заходи» та стаття 117 щодо контролю, як скасовано Постановою 491/2009 від 25 травня 2009 року і включено до Єдиного Регламенту Ради (Регламент про Спільну організацію ринку) (ЄС) № 1234/2007 від 22 жовтня 2007;

Регламент Комісії (ЄС) № 555/2008 від 27.06.2008, що визначає детальні правила впровадження Регламенту Ради (ЄС) № 479/2008, про програми підтримки, торгівлю з третіми країнами, виробничий потенціал та контроль виноробної галузі, зокрема Розділ V «Контроль виноробної галузі»;

Регламент Ради (ЄС) № 509/2006 від 20.03.2006 про гарантований традиційний склад та спосіб виробництва сільськогосподарської продукції та продуктів харчування;

Регламент Комісії (ЄС) № 1216/2007 від 18.10.2007, що визначає детальні правила імплементації Регламенту Ради (ЄС) № 509/2006 про гарантований традиційний склад та спосіб виробництва сільськогосподарської продукції та продуктів харчування.

У питанні забезпечення безпеки харчової продукції Україна взяла зобов'язання привести законодавство у відповідність до:

Директиви Європейського Парламенту та Ради від 03.12.2001 про загальну безпеку продукції (№ 2001/95/ЄС);

Директиви Ради від 25.06.1987 про зближення законодавств держав-членів, стосовно товарів, що не відповідають їх зовнішньому вигляду та які представляють загрозу для здоров'я та безпеки споживачів (№ 87/357/ЄЕС).

Загалом, вимоги юридичних стандартів щодо якості та безпеки продуктів значно різняться у залежності від конкретної продукції, але у цілому можуть бути згруповані в технічні вимоги, екологічні вимоги, вимоги у сфері санітарних та фітосанітарних заходів.

Крім того, до певних видів продукції на рівні ЄС встановлюються маркетингові стандарти, а також застосовуються імпорти обмеження, що також можуть розглядатися як механізми захисту внутрішнього ринку від імпортних товарів, якість і безпека яких не відповідає вимогам Євросоюзу [125].

Зокрема, технічні вимоги класифікуються у секторах безпеки продукції, стандартизації, упаковки та маркування продукції.

Згаданим вище додатком XXXVIII необхідно гармонізувати стандарти торгівлі рослинами, насінням рослин, продуктами, отриманими з рослин, фруктами та овочами, торгівлі продуктами тваринництва.

В розділі екологічних умов – сторони Угоди докладають зусиль для сприяння і заохочення виробництва, торгівлі екологічно чистої продукції, в тому числі сільськогосподарської. В даному випадку виграє сектор органічного сільського господарства, сприяння екологічному маркуванню продукції зумовить кращу поінформованість споживачів, однак при цьому, на передній план відповідно до Угоди виходить механізм контролю громадського суспільства за здійсненням екологічної політики, що, в свою чергу, послаблює роль державних структур у вирішенні питання.

Перспективний напрям організаційно-правового забезпечення застосування фітосанітарних заходів в Україні є забезпечення якості, конкурентоспроможності та екологічної безпеки сільськогосподарської продукції рослинництва шляхом: розвитку органічного землеробства, посилення державного контролю за використанням пестицидів та агрохімікатів, обмеження використання генетично-модифікованих організмів, державної підтримки виробництва екологічно чистої та безпечної сільськогосподарської продукції, гармонізації національних стандартів якості продукції рослинництва з міжнародними [112, с. 293].

Відповідно до договору з ЄС в Україні повинен бути змінений підхід до контролю якості та безпеки аграрної продукції шляхом створення ефективного механізму арбітражного контролю якості та безпеки сільськогосподарської

продукції. В першу чергу, це відновлення роботи державних лабораторій в системі агропромислового комплексу, що сприяють здоровій конкуренції на ринку сільськогосподарської продукції. Державні лабораторії повинні стати свого роду арбітражем між суб'єктами, що займаються виробництвом, переробкою та реалізацією сільськогосподарської продукції.

Вказаний держконтроль, в першу чергу, дозволяє отримати високоточні результати досліджень, створити на ринку конкуренцію, завдяки якій можна регулювати ціни на послуги лабораторій і не завищувати їх. В Європі якраз працюють і державні, і приватні лабораторії. При цьому перші вибірково перевіряють результати аналізів других. Для уникнення корупційної складової на матеріалі, що перевіряється, стоїть шифр, а не назва виробника чи лабораторії, тому інспектори не можуть вичислити замовника чи виконавця, щоб вимагати певну винагороду за задовільні результати перевірки. При цьому відповідальність за недостовірність даних в акті чи протоколі висока, адже документ з підписом і печаткою.

На законодавчому рівні вимоги до лабораторного контролю відображені в Законі України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів».

Необхідно відзначити, що в країнах ЄС автономно й ефективно працює система державного ринкового нагляду за продукцією, що реалізується на ринку, шляхом анонімної закупівлі продуктів та їх перевірки. Результати перевірок, залежно від встановлених значень показників якості продукції, є підставою для прийняття відповідних санкцій до її виробників: погана якість – уся партія знімається з продажу й утилізується; при незначних зауваженнях – накладаються великі штрафи. За таких обставин виробники не зацікавлені просувати на ринок неякісну агропродовольчу продукцію.

Зважаючи на складність ситуації та недостатньо активне просування по шляху реформування технічного регулювання у сфері агропродовольчої продукції, постає завдання щодо реалізації низки першочергових кроків, спрямованих на забезпечення вирівнювання зрушень у різних елементах

системи технічного регулювання. Ці заходи різнопланового характеру й різнорівневого спрямування [99,с. 17-18].

Отже, незважаючи на адміністративні урегулювання останнього часу, структурно система державного управління агропромисловим комплексом залишається суперечливою, як, відповідно, і їх коло повноважень, враховуючи впровадження моделі одного відомства у сфері безпеки харчових продуктів, система якого забезпечуватиме повний контроль за продукцією «з лану до столу».

### Висновки до розділу 3

В розділі представлено міжнародний досвід побудови і розподілу повноважень органів державного управління в галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції, та проблематику їх ефективної взаємодії. Зважаючи на підписання Угоди про асоціацію Україна-ЄС актуальним є вивчення досвіду регулювання сфери на прикладі окремих країн-учасниць ЄС (Німеччина, Бельгія, Польща, Велика Британія, Естонія).

Проаналізовано міжнародні документи, підходи, політику врегулювання сфери якості та безпечності сільськогосподарської продукції. Зокрема, ключову роль відіграє відмінність європейського законодавства у підході до понять «безпечності» та «якості», так як останнє є суто комерційним, ринковим терміном.

В ЄС найбільш важливі показники безпеки сільськогосподарської продукції та продукції переробних галузей визначені в постановах і директивах і спрямовані на охорону здоров'я населення, інтересів споживача (запобігання фальсифікацій та шахрайства при реалізації продуктів харчування), захист тварин, рослин і навколишнього середовища. В той же час забезпечення виконання цих нормативів виконується державами-учасницями шляхом організації відповідних органів і наділення їх специфічними повноваженнями, при чому особливості побудови такої системи і розподілу повноважень між органами, порядку застосування відповідальності є внутрішньою справою національних урядів

Система забезпечення безпечності сільськогосподарської продукції таким чином є трирівневою: на місцевому, державному (федеральному) рівнях та на рівні ЄС. В випадку з Україною, будучи унітарною державою ми не маємо місцевої ланки органів забезпечення безпечності продукції, а наші обласні і районні державні адміністрації не є аналогами урядів наприклад, федеральних земель Німеччини, отже дворівнева система, що передбачає національний і європейський рівень є оптимальною для України



Ефективність системи контролю безпечності продукції зарубіжних країн часто залежить від кількості суб'єктів управлінських рішень – найефективнішим є об'єднання всіх функцій контролю в одній установі (наприклад, департамент харчових продуктів та ветеринарної медицини, підпорядкований міністерству сільського господарства в Естонії, який відповідає за безпечність продуктів харчування та сільськогосподарської сировини, що використовується для їх вироблення).

Досвід інших країн у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції також свідчить, що необхідного рівня безпечності сільськогосподарської продукції можна досягти без застосування жорстких обмежувальних адміністративних процесів, які негативно впливають на конкурентоспроможність аграрного сектору. Основу в забезпеченні безпеки сільськогосподарської продукції складають власники підприємств з виробництва та обігу агропродовольчої продукції. Вони несуть основну відповідальність за безпеку харчових продуктів, не зважаючи на те, господарство, переробка чи сфера громадського харчування. Співробітники органів з контролю безпеки харчової продукції, ветеринарного нагляду проводять вибірковий контроль продукції та системи менеджменту якості підприємств.

Вагомим стимулом у виробництві безпечної сільськогосподарської продукції в країнах ефективної ринкової економіки (що можна говорити про країни Євросоюзу) є протекціоністський характер державної аграрної політики.

Вивчення порядку взаємодії між органами державного управління в сфері забезпечення якості та безпечності сільськогосподарської продукції пояснює останню як внутрішню взаємодію складових ланок системи суб'єктів у відповідній управлінській сфері, необхідність існування якої обумовлюється, потребами забезпечення якісною та безпечною продукцією сільського господарства. Обґрунтована неможливість автономного існування систем, оскільки їх зв'язок з іншими системами одного і того ж порядку є

органічним. Тому дану організовану спільність можливо розглядати і як складову більш загальної системи державного управління.

Визначено, що механізм співробітництва між органами державної влади, органами місцевого самоврядування дозволяє забезпечити підвищення ефективності державного контролю в сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції.

Під взаємодією державних органів державної влади у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції слід розуміти засновану на чинному законодавстві діяльність органів управління, узгоджену з цілями у межах їх компетенції, спрямовану на безумовне дотримання фізичними та юридичними особами вимог чинного законодавства щодо сільськогосподарської продукції в показниках якості та безпечності.

Досліджено питання необхідності удосконалення статусу органів державного управління в галузі якості та безпеки сільськогосподарської продукції. Визначено проблемні питання, які виникають або можуть виникнути при ліквідації одних органів контролю за якістю та безпечністю харчування і створення інших, а також при передачі окремих функцій нагляду від спеціалізованих установ до єдиного органу за питань якості та безпеки харчування. Розглядаючи процес гармонізації законодавства, потрібно враховувати, що можливості імплементації у правову систему європейського законодавства залишаються обмеженими. Причинами цього є те, що, по-перше, законодавство в сфері забезпечення якості та безпеки сільськогосподарської продукції не може та не повинно бути важким для сприйняття, що обмежує можливість прямого запозичення правових конструкцій, техніко-юридичних способів викладення правового масиву тощо. Останні можуть використовуватись лише в достатньо адаптованому вигляді.

Запропоновано та обґрунтовано необхідність узгодження діяльності єдиного органу державного контролю – Держпродспоживслужби з відповідними структурами Міністерства охорони здоров'я. Зокрема

визначено, що усунення структур МОЗ України від нагляду за харчовими продуктами, унеможливило контроль за двома важливими факторами безпеки харчування - за фактором передачі та обігом збудника інфекційних хвороб у середовищі життєдіяльності людини.

Досліджено невідповідність функцій та повноважень створеного єдиного органу державного контролю – Держпродспоживслужби вимогам Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Зокрема визначено необхідність створення такого органу на рівні інспекції, а не служби, оскільки саме на інспекції, відповідно до вказаного вище закону, покладено контрольню-наглядові повноваження, які за логікою об'єднаних ЦОВВ переважають в діяльності служби.

Враховуючи впровадження моделі одного відомства у сфері безпечності харчових продуктів, система якого забезпечуватиме повний контроль за продукцією «з лану до столу» об'єднані функції та завдання інших відомств повинні знайти місце в несформованій на сьогодні підзаконній правовій базі для діяльності такого органу; необхідно розмежувати функції Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства у досліджуваній сфері у частині формування політики, участь у нормативно-правовому забезпеченні галузі, розробці стандартів та нормативних положень; оптимізувати систему контрольних повноважень; максимально скоординувати організацію виконання повноважень ліквідованих, перетворених та приєднаних ЦОВВ щодо здійснення контролю за харчовою продукцією на ринку згідно вимог чинного законодавства, зокрема, щодо надання необхідної інформації про склад продукції, здійснення фітосанітарного та ветеринарного контролю за визначеними підконтрольними об'єктами, здійснення контролю за готовими для споживання харчовими продуктами; запровадити повний контроль від виробництва сировини до продажу готового продукту.

## ВИСНОВКИ

1. Забезпечення безпечності і якості сільськогосподарської продукції органами законодавчої та виконавчої влади слід розуміти як публічно-сервісну функцію держави, яка включає два напрями. Це, відповідно, створення належного регуляторного середовища для виробництва і споживання, функціонування прозорого ринку продукції з достовірними показниками якості та безпечності одиниці, партії, виду продукції та визначеними умовами до її виробника, а також безпосередній організуючий вплив на діяльність суб'єкта правовідносин, що в цілому являє собою публічне адміністрування в галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції. Даний погляд у цілому випливає з концепції відходу державного управління на другий план, зведення його до відносин формування державних органів, їх внутрішньоорганізаційної структури і кадрового забезпечення, тим часом як зовнішній продукт роботи цих органів є не що інше, як послуга у вигляді відповідної публічно-сервісної функції, яку держава виконує для суспільства.

Публічне адміністрування означає велику кількість прямих та опосередкованих напрямів управлінського впливу у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції; різноманітність правовідносин, що підпадають під такий вплив; необхідність постійного оновлення та підтримання на належному рівні масштабного нормативно-правового поля, широкий перелік специфічних вимог і норм, метою яких є забезпечення безпечності продукції. Виокремлення спеціальної підсистеми органів державної влади у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції формує спільний для них цільовий блок адміністративно-правового статусу.

2. Поняття «органи державного управління у сфері безпечності та якості сільськогосподарської продукції» вказує на організаційно-структурний блок адміністративно-правового статусу кожного такого органу й водночас пов'язує кожен такий орган системоутворюючими зв'язками із суміжними органами.

Система органів державного управління у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції – внутрішньо організована сукупність структурних елементів, яка взаємопов’язана й обумовлена метою реалізації законів та інших нормативних актів у сфері якості й безпечності сільськогосподарської продукції і виконує для її досягнення відповідні функції регулювання, нагляд, прогнозування, планування, контролю, дозвільну та інші види публічно-сервісної діяльності.

Діюча організаційна модель є структурою з наступних рівнів: Кабінет Міністрів України та Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільськогосподарства України, Міністерство охорони здоров’я України, Міністерство екології та природних ресурсів України; інші центральні органи виконавчої влади: Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державне агентство рибного господарства України, Державна екологічна інспекція України; департаменти агропромислового розвитку обласних державних адміністрацій.

3. Завдання державних органів у межах забезпечення якості та безпечності сільськогосподарської продукції являють собою: формування та реалізацію державної політики; забезпечення нормативно-правового регулювання; інформування та надання роз’яснень; узагальнення практики застосування законодавства й розроблення пропозицій щодо його вдосконалення; захист від фальсифікованої, недоброякісної, небезпечної продукції; збереження та відновлення безпеки довкілля; забезпечення продовольчої безпеки і сталого розвитку у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції.

Реалізацію завдань як компетенційного блоку адміністративно-правового статусу зумовлює система повноважень у формі правотворчості, договірного адміністрування, правозастосування.

4. Законодавча база, що регулює діяльність органів державного управління у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції, охоплює нормативні документи різного призначення, які можливо

класифікувати на групи законодавчих актів: кодифіковані законодавчі акти; програмні законодавчі акти, що визначають завдання і напрями розвитку та трансформації у сфері безпечності та якості сільськогосподарської продукції, у тому числі інтеграцію і міжнародне співробітництво; закони загального характеру, що визначають повноваження й розподіл сфер відповідальності за державними органами; національна система технічного регулювання у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції; законодавчі акти, що регулюють питання екологічної безпечності та якості сільськогосподарської продукції, виробництво органічної сільськогосподарської продукції; закони про окремі види продукції, особливості її виробництва та реалізації.

Внаслідок цього маємо ефект розосередження повноважень по численним законодавчим актам, більшість із яких прийнята з порушенням ієрархічного критерію а саме: вищої юридичної сили у вигляді законів надано фрагментарним питанням виробництва окремих видів сільськогосподарської продукції, які повинні являти собою інструкції і технічні регламенти, узгоджені з галузевим законом «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» і стати складовою частиною національної системи стандартизації. Усі норми щодо здійснення управлінських та контрольних повноважень мають у перспективі бути інкорпорованими в базовий законодавчий акт.

5. Запропоновано розділяти підзаконне нормативне регулювання за функціональним критерієм на дві групи: норми, що регулюють внутрішньоорганізаційну діяльність органів управління (визначають структуру, чисельність, планування, контроль роботи, матеріально-технічне забезпечення, функціональні обов'язки посадовців такої системи тощо); норми, що регулюють зовнішню публічно-сервісну діяльність та зовнішні повноваження органів і посадових осіб, і регулюють права і обов'язки громадян та юридичних осіб.

Сучасна підзаконна нормативна регламентація часто призводить до небажаного дублювання нормативного матеріалу, може бути спрямована на захист суто відомчих інтересів, закріплюючи однобічні управлінські рішення, часто характеризується складною мовою і може суперечити новому законодавству, якщо суб'єкт підзаконного нормотворення не вносить змін до сформованих підзаконних актів, що передували новоприйнятим законодавчим документам.

Проблемою також є нестабільність підзаконних актів, яка пов'язана з асинхронністю їх прийняття. У цьому відношенні важливим аспектом удосконалення законодавства в сфері якості та безпечності харчування є чітке планування нормотворчих робіт, що забезпечує прийняття нормативно-правових актів в узгодженому часовому аспекті. Цю діяльність необхідно виокремити і доручити робочим групам з експертів під керівництвом державного секретаря відповідного міністерства.

Значна частина управлінської діяльності у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції полягає в проведенні різного роду організаційних заходів, здійсненні матеріально-технічних дій, призначенням яких є обслуговування процесу управління (здійснення статистичних, діловодських операцій, роз'яснення правових актів), а також у наданні адміністративних послуг, з яких у роботі виділено дві найважливіші групи: здійснення реєстраційних дій та видача дозвільних документів.

Відмічено переважну роль контрольних повноважень, які в сукупності формують ключову функцію державного управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції, що класифікуються за предметним критерієм: контроль продукції при здійсненні експортно-імпортних операцій (заходи в зонах митного контролю); контроль продукції на потужностях, де здійснюється виробництво сільськогосподарської продукції; контроль сільськогосподарської продукції, що знаходиться в обігу, зокрема, і на агропродовольчих ринках (включаючи такі умови використання, як

зберігання, транспортування, виставлення на продаж та приготування, у разі дотримання яких гарантується безпечність продукту).

6. Правосуб'єктність посадових осіб регламентована Конституцією України, Законами України «Про державну службу», «Про запобігання корупції» та конкретизується у підзаконних нормативно-правових актах різного рівня, статутах і положеннях про окремі органи управління, типових професійно-кваліфікаційних характеристиках, положеннях та інструкціях, що розробляються на основі типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад і затверджуються керівниками відповідних органів. Повноваження посадових осіб становлять три основні групи: здійснення організаційної роботи у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції, надання адміністративних послуг та повноваження щодо припинення правопорушень.

Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» згадує посадових осіб з контрольно-наглядовими функціями в понятті «державні інспектори» та фрагментарно визначає їх повноваження, що породжує необхідність чіткої дефініції поняття «державний інспектор в галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції». Діяльність державних інспекторів являє собою здійснення державного нагляду (контролю), попереджує, припиняє правопорушення у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції і має також профілактичну спрямованість. Результатом належного контролю у вказаній сфері є захист споживача від придбання й споживання неякісної продукції.

7. В ЄС найбільш важливі показники безпеки сільськогосподарської продукції та продукції переробних галузей визначені у постановах і директивах та спрямовані на охорону здоров'я населення, інтересів споживача (запобігання фальсифікацій і шахрайства при реалізації продуктів харчування), захист тварин, рослин і навколишнього середовища. Водночас забезпечення виконання цих нормативів здійснюється державами-учасницями шляхом організації відповідних органів і наділення їх специфічними



повноваженнями, при чому особливості побудови такої системи й розподілу повноважень між органами, порядку застосування відповідальності є внутрішньою справою національних урядів. Ефективність її залежить від кількості суб'єктів управлінських рішень – найефективнішим є об'єднання усіх функцій контролю в одній установі (наприклад, департамент харчових продуктів та ветеринарної медицини, підпорядкований міністерству сільського господарства в Естонії відповідає одночасно за безпечність продуктів харчування та сільськогосподарської сировини, що використовується для їх вироблення).

Європейська модель є трирівневою: на місцевому, державному (федеральному) рівнях та на рівні ЄС. У випадку з Україною, що є унітарною державою, ми не маємо місцевої ланки органів забезпечення безпечності продукції, а наші обласні й районні державні адміністрації не являють собою аналогів урядів, наприклад, федеральних земель Німеччини, отже, дворівнева система, що передбачає національний і європейський рівень, є оптимальною для України.

8. Сучасна модель взаємодії державних органів у сфері безпечності та якості харчових продуктів потребує виваженої позиції між двома протилежними підходами – з одного боку, створенням «монооргану» за предметним критерієм, внаслідок чого, наприклад, захист прав споживачів сільськогосподарської продукції потягнув за собою в аграрну сферу всі види споживчих товарів і послуг, включаючи промислові й побутові, з другого боку, – розпорошенням функцій за галузевим критерієм, як це було з існуванням окремих інспекцій захисту і карантину рослин. Так само взаємодія систем ветеринарної і санітарної медицини з питань якості харчових продуктів в кінцевому рахунку привела їх під один дах Держпродспоживслужби, явно органу агропродовольчого спрямування, оголивши тим самим протиепідемічний фланг системи охорони здоров'я.

Очевидно, що допущений дисбаланс необхідно виправити шляхом узгодження діяльності Держпродспоживслужби з відповідними структурами

Міністерства охорони здоров'я. Важливим є паралельний контроль за передачею збудників хвороб людини та хвороб, спільних для людей і тварин, через сільськогосподарську харчову продукцію й сировину.

9. Визначено проблемні питання, які виникають при ліквідації органів управління та контролю і створенні нових, а також при різноспрямованих маятникових трендах передачі функцій нагляду до єдиного органу і повноважень від одного до декількох.

Виявлено, що консолідація і дисиміляція управлінських повноважень у сфері безпечності та якості сільськогосподарської продукції є маятниковими процесами, отже, предметом наукових досліджень повинен бути не пошук ідеальної статичної структури з одного чи кількох органів, а універсальної матриці правового статусу, в яку може вкlastися будь-яка конфігурація управлінських та контрольних органів.

Розглядаючи процес гармонізації законодавства, потрібно враховувати, що можливості імплементації європейського законодавства у вітчизняну правову систему залишаються обмеженими. Причинами цього є те, що, законодавство у сфері забезпечення якості та безпечності сільськогосподарської продукції не може та не повинно бути важким для сприйняття, що обмежує можливість прямого запозичення іноземних правових конструкцій, техніко-юридичних способів викладення правового масиву тощо. Останні можуть використовуватись лише у достатньо адаптованому вигляді.

Досліджено невідповідність функцій та повноважень Держпродспоживслужби вимогам Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Зокрема, визначено необхідність створення такого органу на рівні інспекції, а не служби, оскільки саме на інспекції, відповідно до вказаного вище закону, покладено контрольно-наглядові повноваження, які за логікою об'єднаних органів переважають у діяльності служби.

Враховуючи впровадження моделі одного відомства у сфері безпечності харчових продуктів, система якого забезпечуватиме повний контроль за продукцією «з лану до столу», об'єднані функції та завдання інших відомств

повинні знайти місце у неформованій на сьогодні підзаконній правовій базі для діяльності такого органу; необхідно розмежувати функції Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України у досліджуваній сфері у частині формування політики, участі у нормативно-правовому забезпеченні галузі, розробці стандартів та нормативних положень; оптимізувати систему контрольних повноважень; максимально скоординувати організацію виконання повноважень ліквідованих, перетворених та приєднаних центральних органів виконавчої влади щодо здійснення контролю за харчовою продукцією на ринку згідно з вимогами чинного законодавства, зокрема, щодо надання необхідної інформації про склад продукції, здійснення фітосанітарного та ветеринарного контролю за визначеними підконтрольними об'єктами, здійснення контролю за готовими для споживання харчовими продуктами; запровадити ланцюговий контроль від виробництва сировини до продажу готового продукту.

Доповнити п. 2 ч. 3 ст. 3 Закону України «Про національну безпеку» «Принципи державної політики у сферах національної безпеки і оборони» словами «забезпечення продовольчої безпеки, якості та безпечності сільськогосподарської продукції».

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. About Health Canada. Interagency Program // Режим доступу: [http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/branch\\_dirgen/hpfb\\_dgpsa/fd\\_da/bfriaa\\_braaii/interagenc\\_eng.php](http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/branch_dirgen/hpfb_dgpsa/fd_da/bfriaa_braaii/interagenc_eng.php)
2. Canadian Food Inspection Agency // Режим доступу: <http://www.inspection.gc.ca/eng/1297964599443/1297965645317>
3. Council Regulation (EC) No 834/2007 of 28 June 2007 on organic production and labelling of organic products and repealing Regulation (EEC) No 2092/91/ Регламент Ради ЄС №834/2007 від 28 червня 2007 року «Про органічне виробництво і маркування органічних продуктів та скасування Регламенту Ради ЄС № 2092/91 // Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32007R0834>
4. Суб'єкти та об'єкти державного управління // Режим доступу: [http://radnuk.info/pidrychnuku/derj\\_ypr/492\\_malinovski/9679\\_223\\_.html](http://radnuk.info/pidrychnuku/derj_ypr/492_malinovski/9679_223_.html)
5. Die BLE / Про Федеральне управління сільського господарства і продовольства // Режим доступу: [http://www.ble.de/DE/07\\_DieBLE/dieble\\_node.html](http://www.ble.de/DE/07_DieBLE/dieble_node.html)
6. Pest Control Products Act (Last amended on June 28, 2006) // Режим доступу: [http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/P\\_9.01.pdf](http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/P_9.01.pdf)
7. Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the Euro / Регламент №178/2002 Європейського парламенту і Ради ЄС про встановлення загальних принципів і вимог законодавства про харчові продукти, про створення Європейського органу з безпеки харчових продуктів і про встановлення процедури у питаннях, пов'язаних із безпекою харчових продуктів //Official Journal L 031 , 01/02/2002 P. 0001 0024 Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R0178:20090807:EN:PDF>

8. Regulation (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules/Регламент (ЄС) № 882/2004 Європейського парламенту та Ради від 29 квітня 2004 року про офіційні заходи контролю, які застосовуються для забезпечення підтвердження відповідності з кормовим та харчовим законодавством, правилами здоров'я та захисту тварин // Journal officiel n L 165 du 30/04/2004 p. 0001 0141 Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32004R0882>

9. The Canadian Federation of Agriculture // Режим доступу: <http://www.cfa-fca.ca>

10. Авер'янов В. Б. Фактори централізації та децентралізації у структурно функціональній організації апарату державного управління / В. Б. Авер'янов // Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. К. : Вид во УАДУ, 1997. 367 с.

11. Административное право зарубежных стран : [учеб. пособ.] / под. ред. А. Н. Козырина, М. А. Шатиной. М. : Спартак, 2003. 464 с.

12. Адміністративна юрисдикція в АПК України: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / В.І. Курило, В.К. Шкарупа, О.Ю. Піддубний; за заг. ред. В.К. Шкарупи. К.: Магістр ХХІ ст., 2008. 688 с.

13. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / За заг. ред. О.М. Пасенюка. К.: Істина, 2007. 607 с.

14. Адміністративне право України : [Підручник] / [За заг.ред. д.ю.н., проф. Коломоець Т.О]. К.: Істина, 2008. 216 с.

15. Адміністративне право України. Академічний курс / [редкол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін.]. К. : Юридична думка, 2007. Т. 1 : Загальна частина. 592 с.

16. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 х томах. Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

17. Адміністративне право України: [підруч.]/ за загальною редакцією академіка С.В. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2003. 896 с.
18. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.
19. Адмінстративне право України/ Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук [та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. Х.: Право, 2001. 520 с.
20. Айгнер И. Стратегии обеспечения безопасности пищевой продукции // Режим доступа: <http://selcoop.ru/cooperation/international/strategii obespecheniya bezopasnosti/>
21. Актуальність впровадження системи управління якістю харчових продуктів у світлі підписання економічної частини Угоди про асоціацію України з ЄС // Режим доступу: [http://www.ses.gov.ua/news/1/103/aktualn\\_st\\_vprovadzhennya\\_sistemi\\_upravlnnya\\_yak\\_styu\\_harchovih\\_produkt\\_v\\_u\\_sv\\_tl\\_p\\_dpisannya\\_ekonom\\_chno\\_chastini\\_ugodi\\_pro\\_asots\\_ats\\_yu\\_ukra\\_ni\\_z\\_s/](http://www.ses.gov.ua/news/1/103/aktualn_st_vprovadzhennya_sistemi_upravlnnya_yak_styu_harchovih_produkt_v_u_sv_tl_p_dpisannya_ekonom_chno_chastini_ugodi_pro_asots_ats_yu_ukra_ni_z_s/)
22. Акуленко В. Історико правові аспекти захисту прав інтелектуальної власності / В. Акуленко. : [http: I//www.justinian.com.ua/article.Ibhp?id=2356/](http://www.justinian.com.ua/article.Ibhp?id=2356/)
23. Александров В. Т. Послуги системи державного управління / В. Т. Александров, В. О. Гусев // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. Вип. 3 (18) / Ред. кол.: Г. І. Мостовий, В. Я. Амбросов, О. Ю. Амосов та ін.. Х.: ХРІДУ НАДУ «Магістр», 2003. С. 208–213.
24. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2х. т. / С.С. Алексеев. М. : Юрид.лит, 1982. Т. 2. 361с.
25. Андрійко О.Ф. Організаційно правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади України: автореф. дис. ... д ра юрид. наук: 12.00.07 / О.Ф. Андрійко; Ін т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. К. 1999. С. 12

26. Андрійчук В.Г. Поняття якості, характеристика її показників і значення для підвищення конкурентоспроможності продукції Режим доступу: <http://studentbooks.com.ua/content/view/755/39/1/2/>
27. Архипов С.И. Суб'єкт права: теоретическое исследование / С.И. Архипов. СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. 496 с.
28. Барбашова Н.В. Правове забезпечення екологічної безпеки в процесі господарської діяльності: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природо ресурсне право» / Н.В. Барабашова. К., 1999. с. 15
29. Безпечна їжа. Як це зробити в Україні? (Інфографіка) // Режим доступу: <http://www.hromadske.tv/economics/bezpechna>
30. Берлач А.І. Фінансове право України : [навч. посіб. для вищ. навч. закл.] / А.І. Берлач. К. : Університет «України», 2008. 328 с.
31. Белкін Л.М. Питання законності у діяльності органів адміністративної юрисдикції в агропромисловому комплексі України (за матеріалами адміністративних судів) // Режим доступу: <http://elibrary.nubip.edu.ua/15780/1/12blm.pdf>
32. Біла Л. Р. Правообмеження у державній службі // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. пр. /Голов. Ред.. С.В.Ківалов. Одеса: Юрид. літ., 2001. Вип. 10. С.51-56.
33. Блінова Н. С. Удосконалення організаційно економічного механізму державного управління агропромисловим комплексом : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Н. С. Блінова. — Донецьк, 2004. — 18 с.
34. Бондар О.Г. Теоретичні проблеми надання адміністративних послуг Держсільгоспінспекцією та її територіальними органами // Режим доступу: [http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/287\\_teoretychni\\_problemy\\_nadannya\\_administratyvnykh\\_poslugh\\_derzhsilhospinspektsiyeyu\\_ta\\_yiyi\\_terytorialnymy\\_orhanamy\\_bondar\\_o\\_h](http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/287_teoretychni_problemy_nadannya_administratyvnykh_poslugh_derzhsilhospinspektsiyeyu_ta_yiyi_terytorialnymy_orhanamy_bondar_o_h)

35. Бочаров Д.О. Правозастосовча діяльність: поняття, функції та форми: Проблемні лекції. Дніпропетровськ: АМСУ, 2006. 73 с.
36. Бояринцева М.А. Адміністративний договір: дискусійні питання правової природи та правосуб'єктності сторін. Вісник Вищої ради юстиції №2 (6) 2011 с. 79
37. Бугера С.І. Використання генетично модифікованих організмів у сільськогосподарському виробництві: інформаційно правовий аспект // Інформація і право. 2011. № 3 (3). с. 84 92
38. Бугера С.І. Якість сільськогосподарської продукції: правові проблеми раціонального використання природно ресурсного потенціалу// Часопис Київського університету права. 2011. № 3. с. 229 232
39. Бугера С.І. Якість сільськогосподарської продукції: проблеми адаптації законодавства до міжнародних вимог // Режим доступу: <http://www.apdp.in.ua/v62/96.pdf>
40. Виконавча влада і адміністративне право/ [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2002. 668 с.
41. Висоцький О.Ю., Висоцька О.Є., Шаров Ю.П. Основи державного управління. Частина І. Дніпропетровськ: НМетАУ, 2008. 52 с.
42. Віхляєв М.Ю. Співвідношення понять «суб'єкти адміністративного права» та «суб'єкти адміністративних правовідносин» у контексті розгляду громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права. Право і суспільство. 2012. № 3 .С. 50 57.
43. Вовк Д.Л. Сільськогосподарська продукція як об'єкт митного контролю Режим доступу: <http://elibrary.nubip.edu.ua/12997/1/11vdl.pdf>
44. Гафурова О.В. Розвиток сільських територій за законодавством ЄС / О.В. Гафурова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право» 2016. № 40. С. 118 121.
45. Гетьман Є.А. Поняття підзаконного нормативно правового акта та його співвідношення із нормативно правовим та правовим актами // [Електронне науково фахове видання] Форум права. 2013. № 3. с. 106 113



46. Гойчук О.І. Продовольча безпека та необхідність її правового забезпечення/ О.І. Гойчук, В.І. Курило // Адвокат. 2006. №3. С. 3 5
47. Горбунова Л.М. Підзаконні нормативно правові акти: організаційно правові питання забезпечення законності: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Л.М. Горбунова; Київ. Нац. економ. ун т. К., 2005. 21 с.
48. Горбунова О.Ю. Правовий статус працівників ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Горбунова Оксана Юріївна ; Нац. ун т біоресурсів і природокористування України. К., 2009. 18 с.
49. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436 // Відомості Верховної Ради, 2003 р., № 18, № 19 20, № 21 22, ст. 144
50. Государственное управление: основы теории и организации: [учебник] / под ред. В. А. Козбаненко. М. : Статут, 2000. 912 с.
51. Григорян Л. А. Советы органы власти и народного самоуправления [Текст] / Григорян Л. А. М. : Юрид. лит ра, 1965. 95 с.
52. Грохольський В.Л., Курило В.І. Управління агропромисловим виробництвом / Адміністративне право України. Особлива частина. Академічний курс: [підручник] / за заг. ред. акад. НАПрН України О.М.Бандурки. Х.: Золота миля, 2013. 840 с.
53. Грошовий Ю. М. Актуальні проблеми законодавчого процесу в Україні [Текст] / Ю. М. Грошовий, В. Я. Тацій // Концепція розвитку законодавства України : матеріали науково практичної конференції. К., 1996. С. 33 35.
54. Гуменюк Г.Д. Органічне виробництво в світі історія розвитку та сучасний стан (огляд) / Г.Д. Гуменюк, О.В. Баджурак, О.К. Ляшенко // Біоресурси і природокористування. – 2010. – Т. 2. – № 3/4. С. 56 62.
55. Департамент агропромислового розвитку // Режим доступу: <http://www.oda.ck.ua/?lng=ukr&article=158>

56. Державне управління в Україні / За ред. В. Б. Авер'янова. К. : Знання, 2009. 216 с.
57. Державне управління в Україні. Сутність державного управління // Режим доступу: <http://library.if.ua/book/27/1838.html>
58. Державне управління в Україні: організаційно правові засади. Навчальний посібник . Нижник Н.Р., Дубенко С.Д., Мельниченко В.І. та ін./ За заг. Ред. Нижник. Н.Р. К.: Вид во УАДУ, 2002. 198 с.
59. Державне управління: навч. посіб / А.Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. К. : Знання Прес, 2003. 343 с.
60. Державні санітарні правила і норми «Допустимі дози, концентрації, кількості та рівні вмісту пестицидів у сільськогосподарській сировині, харчових продуктах, повітрі робочої зони, атмосферному повітрі, воді, водойм, ґрунтах»: постанова Головного державного санітарного лікаря України від 20 вересня 2001 року // Режим доступу: <http://www.uazakon.com/big/text9/pg1.htm>
61. Дернович А.В. Мировой опыт регулирования качества и безопасности сельскохозяйственной продукции и продуктов питания // Режим доступу: <http://old.agriculture.by/archives/932>
62. Деякі питання державної природоохоронної служби України. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. №750 Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/750\\_2019\\_p#n65](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/750_2019_p#n65)
63. Деякі питання Державної санітарно епідеміологічної служби. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 березня 2017 р. №348 Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
64. Деякі питання документування управлінської діяльності. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55. Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55\\_2018\\_p](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55_2018_p)
65. Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади,

інших державних органів: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85 // Урядовий кур'єр від 09.04.2014. № 85

66. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади. Постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2019 р. № 829 Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829\\_2019](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829_2019) п

67. Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 24.12.2010 № 1199/2010 // Офіційний вісник Президента України. 2010 р. № 34 / Спеціальний випуск /. стор. 3, стаття 1087

68. Денков Д. Передвиборна оптимізація для контролерів // Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/columns/2014/08/28/485745/>

69. Довгань В.І. Механізми державного управління в галузі ветеринарної медицини в Україні: проблеми та перспективи розвитку [Текст] : автореф. дис. ... д ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Довгань Валерій Іванович ; Класич. приват. ун т. Запоріжжя, 2013. 36 с.

70. Додаток угоди XXXVIII до глави 17 «Сільське господарство та розвиток сільських територій» розділу V ««Економічне і галузеве співробітництво» // Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/docs/EA/Annexes\\_title\\_V/38\\_Annex.pdf](http://www.kmu.gov.ua/docs/EA/Annexes_title_V/38_Annex.pdf)

71. Додин Е.В. Доказывание и доказательства в правоприменительной деятельности органов советского государственного управления Киев, Одесса: Вища шк., 1967. 127

72. Духневич А. Правове регулювання фіто санітарного контролю в Україні у відповідності до норм СОТ // Юридичний вісник. 2014. № 2. с. 289 294

73. Дятлова В. Ринковий нагляд (зарубіжний досвід та підходи до реформування в Україні) / В.Дятлова // Схід. 2011. №2 (109)

74. Єдинак Т.С., Павлишен О.В. Контроль як функція державного управління: сутність та класифікація Режим доступу: <http://www.irbis.nbuv.gov.ua/>

75. Єдиний веб портал органів виконавчої влади // Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/>
76. Єрмоленко В. Сільськогосподарська продукція як аграрно правова категорія / В. Єрмоленко // Підприємництво, господарство і право. 2006. № 6. С. 58 62
77. Жевакин С.Н. Ведомственные нормативные акты Российской Федерации: краткий аналитический обзор / С.Н. Жевакин // Государство и право. 1996. № 11. С. 90 101.
78. Житеров М.И. Экономические проблемы качества сельскохозяйственной продукции. М.: Экономик, 1978. 87 с.
79. Жураковська Л.А. Забезпечення якості та безпечності сільськогосподарської продукції та продуктів харчування в Україні // Вісник Сумського національного аграрного університету. Серія «Фінанси і кредит». 2013. №1
80. Загальна теорія держави і права: [ Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Х.: Право, 2009. 340 с.
81. Западинчук О.П. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи / Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Zapadynchuk.pdf>
82. Звернення до Президента України П.О.Порошенка т. в. о. Міністра охорони України В.В. Лазоришинця, Президента Національної академії медичних наук України А.М.Сердюка та т. в. о. Голови Державної санітарно епідеміологічної служби України С.В.Протаса (05/11/2014) // Режим доступу: [http://www.oblses.zp.ua/comment.php?n\\_id=1740](http://www.oblses.zp.ua/comment.php?n_id=1740)
83. Звіт про участь делегації України в роботі 36 ї сесії конференції ООН з питань продовольства та сільського господарства (ФАО), // Режим доступу: <http://www.minagro.kiev.ua/page/?9271>.

84. Земельний кодекс України: Кодекс України, Закон від 25.10.2001 № 2768 ІІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2002. № 3 4. ст. 27

85. Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву : Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права» / О.С. Иоффе. М. : Статут, 2000. 777 с.

86. Іляшенко В.А. Державне регулювання продовольчого забезпечення регіону // автореф. дис ... д ра наук з держ. управління / В. А. Іляшенко. Запоріжжя : б. в., 2008. 40 с. Режим доступу: <http://disser.com.ua/content/350597.html>

87. Інтерв'ю Голови Державної інспекції сільського господарства Миколи Поєдинка журналу «Напої. Технології та Інновації»// Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/>

88. Коваленко Т. Законодавчі зміни // Агробізнес сьогодні. 2014. №11 (282) / Режим доступу: <http://www.agro business.com.ua/2011 05 11 22 05 40/2273 2014 06 25 12 25 11.html>

89. Коваленко Т. Насінництво та розсадництво: новелли правового регулювання // Агробізнес сьогодні. 2013. березень № 5(252) // Режим доступу: <http://www.agro business.com.ua/2011 05 11 22 05 40/1495 2013 04 08 10 54 20.html>

90. Коваль Л. В. Административно деликтное отношение [Текст] / Коваль Л. В. К. : Вища школа, 1979. 230 с.

91. Кожух М.С. Законодавче визначення якості та безпечності продовольчої продукції Режим доступу: <http://bnc.in.ua/nshi publikatsii/zakonodavche viznachennya yakosti ta bezpechnosti prodovolchoi produktsii/>

92. Кожух М.С. Поняття продовольчої безпеки України // Режим доступу: <http://bnc.in.ua/nshi publikatsii/ponyattya prodovolcho bezpeki ukra ni/>

93. Колпаков В.К. Орган виконавчої влади як суб'єкт адміністративного права // Державне управління: проблеми адміністративно

правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. С. 113 118.

94. Комісія «Кодекс Аліментаріус» // Режим доступу: [http://www.codexalimentarius.net/web/index\\_en.jsp](http://www.codexalimentarius.net/web/index_en.jsp)

95. Кондратьєва К. Інституційно правова складова забезпечення екологічної безпечності сільськогосподарської продукції в Україні Режим доступу: [http://revolution.allbest.ru/cookery/00282746\\_0.html](http://revolution.allbest.ru/cookery/00282746_0.html)

96. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141).

97. Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно деліктних відносинах: Дис. ... канд. юрид. наук. К, 2005. 202 с.

98. Костюк В. Л. Проблеми визначення правосуб'єктності у загальній теорії права // Держава і право. 2009. Вип. 44. С. 14.

99. Крисанов Д.Ф. Агропродовольча продукція в координатах якості та безпечності // Економіка АПК. 2011. № 1. с. 13 19

100. Курило В. І. Адміністративні правочини у сільському господарстві України: сучасна парадигма: Монографія / В. І. Курило. К.: Магістр ХХІ сторіччя, 2007. 312 с.

101. Лушпаєв С.О. Деякі аспекти поняття продовольчої безпеки України // Часопис Київського університету права. 2011. № 2. с. 211 214

102. Лушпаєв С.О. Про принципи правового регулювання продовольчої безпеки України. Часопис Київського університету права. 2012. № 1. С. 268 273

103. Малиновський В.Я. Державне управління: [навч. посібник]/ В.Я. Малиновський. Вид. 2 ге, доп. та перероб. К.: Атіка, 2003. 576 с.

104. Мамалига Н.Р. Адміністративні договори у діяльності суб'єктів аграрного права // Режим доступу: [http://pap.in.ua/5\\_2014/80.pdf](http://pap.in.ua/5_2014/80.pdf)

105. Мандичев Д.В. Державні інспекції в Україні: адміністративно правовий статус // Режим доступу:

[http://papers.univ.kiev.ua/jurydychni\\_nauky/articles/Concept\\_and\\_structure\\_administratively\\_legal\\_status\\_of\\_custom\\_organs\\_19566.pdf](http://papers.univ.kiev.ua/jurydychni_nauky/articles/Concept_and_structure_administratively_legal_status_of_custom_organs_19566.pdf)

106. Маренич М. М. Контроль якості і безпека продуктів харчування в ЄС. Міжнародне законодавство в галузі харчового ланцюжка і потенціал України відповідності даним стандартам / Маренич М. М., Аранчій С. В., Марюха Н. С. Полтава, 2009. 42 с.

107. Мацелик Т.О. Адміністративна правосуб'єктність як онтологічна здатність особи бути суб'єктом адміністративного права // Науковий вісник Чернівецького університету. 2011. Випуск 597. Правознавство. с. 90-94

108. Медико біологічні вимоги і санітарні норми якості продовольчої сировини і продуктів харчування: наказ заступника Міністра охорони здоров'я СРСР від 01.08.89 №5061 89 // Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v5061400\\_89](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v5061400_89)

109. Мельтюхова Н. М. Комплексний підхід до підвищення результативності і якості роботи місцевих державних адміністрацій / Н. М. Мельтюхова // Вісник НАДУ при Президентові України. К. : НАДУ, 2005. № 1. С. 282-288.

110. Мироненко М.Ю. Державне регулювання розвитку агропромислового комплексу // Режим доступу: [http://www.rusnauka.com/30\\_NNM\\_2010/Gosupravlenie/72979.doc.htm](http://www.rusnauka.com/30_NNM_2010/Gosupravlenie/72979.doc.htm)

111. Міжнародний агробізнес: Навч. посібн. / За ред. І. Ю. Сіваченка, О. В. Захарченка. К.: Центр учбової літератури, 2008. С. 181.

112. Можливості державної підтримки для розвитку органічного сільського господарства // Режим доступу: [http://www.ukraine.fibl.org/fileadmin/documents\\_ukraine/PossibilitiesOfStateSupport.pdf](http://www.ukraine.fibl.org/fileadmin/documents_ukraine/PossibilitiesOfStateSupport.pdf)

113. Мороз Я. Тлумачення поняття посадова особа // Вісник податкової служби України. № 38 (417). 2006. с. 29

114. Мурза В. Сутність і значення самоврядного нагляду в державі // Публічне право. №4 (8). 2012. с. 65-69

115. Мурза В. Форми та методи державної контрольно наглядової діяльності// Публічне право. 2013. № 2 (10). С. 110-116
116. Набока Л.В. Підходи до визначення поняття «Реалізація державно управлінських відносин» // Режим доступу: [http://www.kbuapa.kharkov.ua/ebook/db/2012\\_1/doc/1/09.pdf](http://www.kbuapa.kharkov.ua/ebook/db/2012_1/doc/1/09.pdf)
117. Науково практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. В 2-х томах. Том 1 / За заг. ред. В.К. Матвійчука / Матвійчук В.К., Хар І.О. К.: КНТ, 2007. 786 с.
118. Національна комісія України Кодекс Аліментаріус// Проблеми харчування. 2010. № 1-2. с. 59-62
119. Нижник Н.Р. Государственно управленческие отношения в демократическом обществе / Н.Р. Нижник. К.: Ин-т гос. ва и права им. В.М. Корещкого, 1995. 207 с.
120. Овсянко Д.М. Административное право: [учеб. пособ.]/ Д.М. Овсянко. М.: Юристъ, 1995. 303 с.
121. Окончательный отчет о проведении Россельхознадзором инспекции предприятий Канады по производству продукции животного происхождения на соответствие ветеринарно санитарным требованиям и нормам Таможенного союза и Российской Федерации // Режим доступу: [http://www.fsvps.ru/fsvps/docs/ru/importExport/canada/files/inspection\\_20130718\\_final.pdf](http://www.fsvps.ru/fsvps/docs/ru/importExport/canada/files/inspection_20130718_final.pdf)
122. Організаційно правові засади надання адміністративних послуг у сільському господарстві України : монографія / І.В. Арістова, В.І. Курило, Я. І. Скоромний: за заг. ред. Арістової І.В. К.: Видавничий центр НУБіП України, 2015. 156с.
123. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / Навч. посібник / За заг. ред. Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. К.: Старий світ, 2006. 575 с.
124. Основи економічної теорії : підручник у 2-х кн. / [за ред. Ю. В. Ніколенка]. К. : Либідь, 1998. 272 с.



125. Основні вимоги законодавства ЄС до безпеки та якості товарів  
Режим доступу: <http://ukraine.eu.mfa.gov.ua/ua/Ukraine+EU+export+import+helpdesk+/Non+tariff+regulation>

126. Пархоменко В.М. Нормативно правове регулювання відносин у сфері забезпечення якості продукції // Режим доступу: <http://eztuir.ztu.edu.ua/1868/1/28.pdf>

127. Пасічник А.В. Поняття адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб // Підприємництво, господарство і право. 2007. №9. С. 142-145  
Режим доступу: <http://dspace.uabs.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/8157/3/Pasichnyk%20A.V.%20Pravosubektnist.pdf>

128. Перевалова Л.В., Киян М.Ш., Разіна О.І. Проблеми вдосконалення правового статусу державних службовців// Вісник НТУ «ХПІ». 2013. №69 (1042). с. 24-31

129. Петрина В.Н. Организационно правовые вопросы обеспечения качества сельскохозяйственной продукции: Автореф. дис.. канд. юрид. наук. / АН УССР. Ин-т государства и права им. В. М. Корецкого. К., 1990. 16 с.

130. Пилипишин В.П. Поняття та основні риси державного управління // Юридична наука. 2011. № 2. С. 10-14

131. Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2019 р. №838 // Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838\\_2019%D0%BF#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838_2019%D0%BF#Text)

132. Питання Національної комісії з Кодексу Аліментаріус. Постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2006 р. №903  
Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/903\\_2006](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/903_2006)

133. Питання реалізації Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 р. №102 // Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/102\\_2018](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/102_2018)

134. Питання функціонування територіальних органів Державного агентства рибного господарства: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.09.2015 №894 // Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/894> 2015 п

135. Піддубний О.Ю. Правове становище сільськогосподарських інспекцій [Текст] : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Піддубний Олексій Юрійович ; Національний ун т держ. податкової служби України. Ірпінь, 2007. 21 с.

136. Погрібний О.О. Форми та методи регулятивної діяльності державних органів у сільському господарстві // Режим доступу: <http://uristinfo.net/agropravo/48 oopogribnij agrarne pravo ukrayini/868 rozdil 7 derzhavne reguljuvannja silskogo gospodarstva.html?start=1>

137. Погріщук Б.В. Моделі впровадження системи контролю якості продукції олієжирового підкомплексу // Інноваційна економіка. 2013. № 7 (45). С. 137 141

138. Поліводський О. Велику конкурентну перевагу мають ті юристи, які знаються на європейському законодавстві // Юридична газета. 2013 р. № 46 47 с. 16 19

139. Положення про Департамент аграрної політики та сільського господарства Міністерства аграрної політики та продовольства України: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 28.02 2018 р. № 116 // Режим доступу: <https://minagro.gov.ua/ua/npa/nakaz minagropolitiki pro zatverdzhennya polozhennya pro departament agrarnoi politiki ta silskogo gospodarstva ministerstva agrarnoi politiki ta prodovolstva ukraini>

140. Положення про Департамент міжнародного співробітництва Міністерства аграрної політики та продовольства України: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 22.11.2018 № 570 // Режим доступу: <https://minagro.gov.ua/ua/pro nas/strukturni pidrozdili/departament mizhnarodnogo spivrobitnictva/polozhennya pro departament>

141. Положення про Департамент продовольства Міністерства аграрної політики та продовольства України: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 28.02.2018 № 108 // Режим доступу: [https://minagro.gov.ua/ua/npa/nakaz\\_minagropolitiki\\_pro\\_zatverdzhennya\\_polozhennya\\_pro\\_departament\\_prodovolstva\\_ministerstva\\_agrarnoi\\_politiki\\_ta\\_prodovolstva\\_ukraini\\_1](https://minagro.gov.ua/ua/npa/nakaz_minagropolitiki_pro_zatverdzhennya_polozhennya_pro_departament_prodovolstva_ministerstva_agrarnoi_politiki_ta_prodovolstva_ukraini_1)

142. Положення про Директорат безпечності та якості харчової продукції Міністерства аграрної політики та продовольства України: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України 15.02.2019 р. № 61 // Режим доступу: [https://minagro.gov.ua/ua/npa/pro\\_zatverdzhennya\\_polozhennya\\_pro\\_direktorat\\_bezpechnosti\\_ta\\_yakosti\\_harchovoyi\\_produkciyi\\_ministerstva\\_agrarnoyi\\_politiki\\_ta\\_prodovolstva\\_ukrayini](https://minagro.gov.ua/ua/npa/pro_zatverdzhennya_polozhennya_pro_direktorat_bezpechnosti_ta_yakosti_harchovoyi_produkciyi_ministerstva_agrarnoyi_politiki_ta_prodovolstva_ukrayini)

143. Правові форми реалізації державної виконавчої влади Режим доступу: [https://sites.google.com/site/igroupteamsite/administrativne\\_pravo\\_ukraieni/pravovi\\_formi\\_realizacie\\_derzavnoie\\_vikonavcoie\\_vladi](https://sites.google.com/site/igroupteamsite/administrativne_pravo_ukraieni/pravovi_formi_realizacie_derzavnoie_vikonavcoie_vladi)

144. Приймаченко Д. Форми адміністративної діяльності митних органів України: питання класифікації // Режим доступу: [http://law.lnu.edu.ua/uploads/media/Conference\\_2006.pdf](http://law.lnu.edu.ua/uploads/media/Conference_2006.pdf)

145. Притула Н.М. Роль держави в регулюванні якості та безпеки сільськогосподарської продукції// Держава та регіони. Серія «Державне управління». 2013. №4 (44). с. 48 53

146. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203 VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2013, № 32, ст. 409

147. Про бджільництво: Закон України від 22.02.2000 № 1492 III // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, № 21, ст. 157

148. Про безпечність та гігієну кормів. Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 10, ст.53 [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2264\\_19](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2264_19)

149. Про ветеринарну медицину: Закон України від 25.06.1992 № 2498 XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 36, ст. 531

150. Про взаєморозуміння стосовно Програми двостороннього співробітництва в сільському господарстві між Міністерством аграрної політики та продовольства України та Державним секретаріатом Швейцарії з економічних питань: Меморандум, Міжнародний документ від 09.09.2011 // Офіційний вісник України. 2012 р. № 14. стор. 194. ст. 531

151. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України. Указ Президента України від 20 червня 2019 року № 419/2019 Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/419/2019#n131>

152. Про визначення сфер діяльності, в яких центральні органи виконавчої влади здійснюють функції технічного регулювання: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. №1057 Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057\\_2015\\_p#n14](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057_2015_p#n14)

153. Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції: Закон України від 14 січня 2000 року №1393 IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, № 12, Ст. 95

154. Про виноград та виноградне вино: Закон України від від 16.06.2005 № 2662 IV// Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 31, ст.419

155. Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини: Закон України 03.09.2013 № 425 VII// Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2014 р. № 20 21. стор. 1641. стаття 721

156. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру: Закон від 09.04.2014 № 1193 VII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 23, ст. 873

157. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів: Закон України від 22.07.2014 № 1602 VII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 41 42, ст. 2024

158. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань діяльності Державної ветеринарної та фітосанітарної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.08.2011 № 853// Офіційний вісник України. 2011 р. № 61. стор. 38. стаття 2439, код акту 57957/2011

159. Про внесення змін до Закону України "Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів»: Закон України від 23.02.2012 № 4441 VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 42, ст. 529

160. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України Постанова Кабінету Міністрів України Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/692\\_2015](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/692_2015) п

161. Про Державне агентство рибного господарства України: Указ Президента України від 16.04.2011 № 484/2011 Офіційний вісник Президента України. 2011 р. № 31. стор. 5. ст. 1324

162. Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів: Закон України від 19.12.1995 № 481/95 ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 46, ст. 345

163. Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру: Закон України від 17.06.1999 р. № 758 XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 32, ст. 268

164. Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції: Закон України від 17.07.1997 р. № 468/97 ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 44, ст. 281

165. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 № 963 IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 39, ст. 350

166. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин. Закон України від 18 травня 2017 року № 2042 VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 31, ст.343

167. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24 червня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України, 2004, № 49, Ст. 527

168. Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів: Закон України від 31.05.2007 № 1103 V// Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, № 35, ст. 484

169. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889 VIII    Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889\\_19](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889_19)

170. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 № 2806 IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 48, ст. 483

171. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 р. № 4004 ХП // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, № 27, ст. 218

172. Про запобігання корупції. Закон України від 14 жовтня 2014 року № 700 VII    Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700\\_18/print](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700_18/print)

173. Про затвердження Інструкції з організації взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій і Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру Міністерство внутрішніх справ України Міністерство аграрної політики та продовольства України Наказ від 23.03.2018 р. №227/153    Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0466\\_18](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0466_18)



182. Про затвердження Положення про підрозділи ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 № 395// Офіційний вісник України. 2002 р. № 14. стор. 79. стаття 724. код акту 22036/2002

183. Про затвердження положень про територіальні органи Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 04.05.2012 № 257 // Офіційний вісник України. 2012 р., № 43, стор. 105, стаття 1681, код акту 61895/2012

184. Про затвердження Порядку відбору зразків продукції для визначення її якісних показників та форми акта відбору зразків продукції: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2007 № 1280 // Офіційний вісник України. 2007 р., № 83, стор. 35, стаття 3081, код акту 41391/2007

185. Про затвердження Порядку відбору зразків продукції тваринного, рослинного і біотехнологічного походження для проведення досліджень: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.06.2002 № 833 // Офіційний вісник України. 2002 р., № 25, стор. 9, стаття 1207, код акту 22647/2002

186. Про затвердження Порядку відшкодування суб'єктом господарювання витрат, пов'язаних з проведенням експертизи (випробування) зразків продукції: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2007 № 1279 // Офіційний вісник України. 2007 р., № 83, стор. 34, стаття 3080, код акту 41398/2007

187. Про затвердження порядку Порядку взаємодії Міністерства аграрної політики та продовольства України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України 27.02.2012 № 86// Офіційний вісник України. 2012. № 24 стор. 143

188. Про затвердження порядку провадження торговельної діяльності та правил торговельного обслуговування на ринку споживчих товарів:



Постанова Кабінету Міністрів України від 15.06.2006 № 833 // Офіційний вісник України. 2006 р., № 25, стор. 53, стаття 1818, код акту 36630/2006

189. Про затвердження Правил роздрібної торгівлі картоплею та плодоовочевою продукцією: Наказ Міністерства зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України від 08.07.1997 № 344 // Офіційний вісник України. 1997 р., № 35, стор. 146, код акту 3383/1997

190. Про затвердження Правил роздрібної торгівлі продовольчими товарами: Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 11.07.2003 № 185// Офіційний вісник України. 2003 р., № 30, стор. 310, стаття 1581, код акту 25924/2003

191. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 Режим доступу: [https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/950\\_2007](https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/950_2007) п

192. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950442 // Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/950\\_2007](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/950_2007) п

193. Про затвердження типових правил роботи оптових ринків сільськогосподарської продукції: Наказ Міністерства аграрної політики України від 19.02.2010 № 73 // Офіційний вісник України. 2010 р., № 26, стор. 39, стаття 1045, код акту 50472/2010

194. Про затвердження Фітосанітарних правил ввезення з за кордону, перевезення в межах країни, транзиту, експорту, порядку переробки та реалізації підкарантинних матеріалів: Наказ Міністерства аграрної політики України від 23.08.2005 №414, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 29 вересня 2005 за №1121/11401// Офіційний вісник України. 2005. №40. С. 182, стаття 2571, код акту 33952/2005

195. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06.04.2000 № 1645 ІІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, № 29, ст. 228

196. Про захист прав споживачів : Закон України від 1 грудня 2005 року №3161 IV (12.05.1991 р. № 1023 XII) // Відомості Верховної Ради України, 2006, № 7, Ст. 84

197. Про захист рослин: Закон України від 14.10.1998 № 180 XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 50 51, ст.310

198. Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин: Указ Президента України від 18.09.1996 № 841/96 // Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/841/96>

199. Про здійснення екологічного контролю в пунктах пропуску через державний кордон: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.1995 № 198 // Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/198\\_95\\_%D0%BF](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/198_95_%D0%BF)

200. Про зерно та ринок зерна в Україні: закон України від 04.07.2002 № 37 IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2002. №35. ст. 258

201. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794 VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2014, № 13, ст.222

202. Про карантин рослин: закон України від 30.06.1993 № 3348 XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 34, ст. 352

203. Про меліорацію земель: Закон України від 14.01.2000 № 1389 XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, № 11, ст. 90

204. Про митний тариф України. Закон України від 19 вересня 2013 року № 584 VII Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

205. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586 XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 20 21, ст.190

206. Про молоко та молочні продукти: закон України від 24.06.2004 № 1870 IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 47, ст. 513

207. Про насіння і садивний матеріал: закон України від 26.12.2002 № 411 IV// Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 13, ст. 92

208. Про національну безпеку України Закон України Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 31, ст.241 Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469\\_19](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469_19)

209. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України, від 10.09.2014 № 442 // Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/442\\_2014\\_p](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/442_2014_p)

210. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 // Офіційний вісник Президента України. 2010 р. № 32. / Спеціальний випуск /. стор. 3. ст. 1026

211. Про оптові ринки сільськогосподарської продукції: Закон України від 25.06.2009 № 1561 VI // Верховної Ради України, 2009, № 51, ст. 755

212. Про основи національної безпеки: Закону України від 19.06.2003 № 964 IV// Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, N 39, ст.351

213. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України, Стратегія від 21.12.2010 № 2818 VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, N 26, ст.218

214. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877 V // Відомості Верховної Ради України, 2007, № 29, Ст. 389

215. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року: Закон України № 2982 IV від 18.10.2005// Відомості Верховної Ради України, 2006, № 1, Ст. 17.

216. Про основні засади державної аграрної політики та державної політики сільського туризму. Проект Закону Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=9162&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=9162&skl=9)

217. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України від 23.12.1997 № 771/97 ВР // режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

218. Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції. Закон України від 10 липня 2018 року № 2496 VIII Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2496\\_19](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2496_19)

219. Про особисте селянське господарство. Закон України від 15 травня 2003 року №742 Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742\\_15/print](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742_15/print)

220. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 № 962 IV// Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 39, ст. 349

221. Про охорону навколишнього природного середовища. Закон України від 25 червня 1991 року №1264 12 Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264\\_12/print](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264_12/print)

222. Про передачу функцій центральних галузевих дегустаційних комісій спеціалізованим дегустаційним комісіям підприємств виробників, їх об'єдань: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України 28.10.2013 № 638 // Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1847\\_13](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1847_13)

223. Про пестициди і агрохімікати: Закон України від 02.03.1995 № 86/95 ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, №14, ст.91

224. Про питну воду та питне водопостачання: закон України від 10.01.2002 № 2918 III // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 16, ст. 112

225. Про порядок ввезення (пересилання) в Україну, митного оформлення й оподаткування особистих речей, товарів та транспортних засобів, що ввозяться (пересилаються) громадянами на митну територію України: Закон України від 13 вересня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України, 2002, № 1, ст. 2

226. Про порядок участі центральних органів виконавчої влади в діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна Постанова Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2002 р. №1371 Режим доступу:[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1371\\_2002](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1371_2002) п

227. Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим: Закон України від 16.06.2011 № 3530 VI // Відомості Верховної Ради України, 2012, № 2 3, ст.3

228. Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них: закон України від 06.02.2003 № 486 IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 15, ст. 107

229. Про систему інженерно технічного забезпечення агропромислового комплексу України: Закон України від 05.10.2006 р. № 229 V // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2006, № 47, ст. 464

230. Про співробітництво в галузі сільського господарства між Міністерством аграрної політики України та Міністерством зовнішньої торгівлі та економічних відносин Боснії та Герцоговини: Угода, Міжнародний документ від 12.10.2012 // Офіційний вісник України. 2013 р. № 8. стор. 795. ст. 323

231. Про співробітництво в галузі сільського господарства між Міністерством аграрної політики України та Міністерством сільського господарства Китайської Народної Республік: Угода, Міжнародний документ від 12.04.2007 // Офіційний вісник України. 2007 р. № 34. стор. 116. ст. 1382

232. Про співробітництво в галузі тваринництва між Міністерством аграрної політики України та Міністерством сільського господарства і рибальства Французької Республіки: Угода, Міжнародний документ від 11.05.2009// Офіційний вісник України. 2010 р., № 24, стор. 282 Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/250\\_071/card6#Public](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/250_071/card6#Public)

233. Про стандартизацію: Закон України від 05.06.2014 № 1315 VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2014, №31, ст. 1058

234. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України, Концепція від 01.04.2014 № 333 р// Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333\\_2014%D1%80](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333_2014%D1%80)

235. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження, Концепція Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90 р // Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/90\\_2006%D1%80](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/90_2006%D1%80)

236. Про технічні регламенти та оцінку відповідності: Закон України від 15.01.2015 р. № 124 VIII // Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/124\\_19/print](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/124_19/print)

237. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 № 179 // Офіційний вісник України. 2005. № 11. стор. 17. стаття 522. код акту 1785/2005

238. Про утворення територіальних органів Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. №1092 // Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1092\\_2015\\_p](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1092_2015_p)

239. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166 VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. №38. ст.385

240. Прокопенко В.В. Заходи нетарифного регулювання щодо переміщення продуктів харчування через митний кордон України/ В.В. Прокопенко, О.С. Крущук// Митна справа. 2011. №3 (75). С. 58 68

241. Пундор Ю.О. Про визначення змісту категорії «правосуб'єктності» у теорії права та галузевих теоріях цивільного та господарського права (порівняльно правовий аспект) // Часопис Київського університету права. 2013. № 1. с. 60 63

242. Пушкар М.В. Організаційно правові засади охорони прав на сорти рослин в Україні : Автореф. дис... канд. юрид. наук / М. В. Пушкар; Ін т законодавства ВР України. К., 2006. 17 с.

243. Пушкар О. Роль органів державного управління у забезпеченні конституційних прав і свобод громадян у контексті Європейських традицій публічного управління // Режим доступу: <http://www.dridu.dp.ua>

244. Романко С.М. Поняття та ознаки екологічної безпеки сільськогосподарської продукції Режим доступу: [nbuv.gov.ua](http://nbuv.gov.ua)

245. Сидоренко О. Продовольча безпека України неможлива без державного регулювання АПК // Режим доступу: <http://ua.ekonomist.com/216/prodovolcha-bezpeka-ukrayini-nemozhлива-bez-derzhavnogo-regulyuvannya-apk.html>

246. Система аналізу небезпек і критичних точок контролю // Режим доступу: [http://vet.in.ua/menu/articles.php?id\\_article=22](http://vet.in.ua/menu/articles.php?id_article=22)

247. Система управління безпекою харчових продуктів (ХАСПП) по ДСТУ 4161 // Режим доступу: <http://www.certsystems.kiev.ua/dstu-4161-ili-iso-22000/sistemi-upravleniya-bezopasnostyu-pishevix-produktov-xassp-po-dstu-4161-ili-iso-22000.html>

248. Сікорський О.П. Адміністративно правовий статус Державного департаменту у справах громадянства, іміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07/ О.П. Сікорський. Харків, 2011. 20 с.

249. Скакун О.Ф. Теорія держави та права: підручник / О.Ф. Скакун; пер. з рос. Х.: Консум, 2001. 656 с.

250. Слободкін В.І. Концептуальні положення Кодекс Аліментаріус та їх реалізація в національному законодавстві України // Проблеми харчування. 2008. №3 4. с. 13 22

251. Слободкін В.І. Світові системи забезпечення якості і безпечності харчових продуктів та здійснення державного санітарно епідеміологічного нагляду за умов їх розвитку: посібник [для фахівців санепідслужби] / В.І.

Слободкін., В.М. Світа. К.: НМАПО імені П.Л. Шупика і Центральна СЕС МОЗ України, 2007. 55 с.

252. Солодкий В. Радіологічний контроль лісопродукції: прозоро, компетентно // Режим доступу: <http://www.lesovod.org.ua/node/23579>

253. Сосіменко Ю.П. Коломоець Т.О. Гулевська Г.Ю. Яким бути нотаріату України // Влада. Людина. Закон. 2002. № 1. С. 159 161.

254. Стасишен М.С. Висока якість продукції основа економіко екологічного розвитку рибного господарства / Режим доступу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/11111/27/Stasushen.pdf?sequence=1>

255. Стефанюк І.Б. Мета і завдання державного фінансового контролю підприємницької діяльності/ І.Б. Стефанюк // Фінанси та України. 2002. №4. С. 133 134

256. Стрельниченко О. Г. Природа надання адміністративних послуг / О. Г. Стрельниченко // Наука і правоохорона. 2011. № 2. С. 171 176.

257. Сучасна правова енциклопедія / О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко; за заг. ред. О.М. Зайчук. К.: Юрінком Інтер, 2010. 384 с.

258. Тихомиров М.Ю. Акты центральных органов управления в условиях перестройки / М.Ю. Тихомиров // Правоведение. 1990. № 1. С. 48 53.

259. Ткаченко А.О. Поняття компетенції державного органу // Часопис Київського університету права. 2009. № 4. с. 192 197

260. Третьякова В. Про правові основи функціонування системи біобезпеки під час здійснення генетично інженерної діяльності та обігу ГМО в контексті застосування міжнародних біоетичних стандартів // Режим доступу: <http://veche.kiev.ua/journal/3580/>

261. Тригубенко С.М. Основні принципи діяльності Міністерства аграрної політики та продовольства України як центрального органу виконавчої влади // [Електронне науково фахове видання] Форум права. 2012. № 3. Режим доступу: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/>



262. Угода між Міністерством аграрної політики України та Федеральним міністерством з питань захисту прав споживачів, продовольства та сільського господарства Федеративної Республіки Німеччина про співробітництво в галузі ветеринарії: Міжнародний документ від 20.02.2004 // Офіційний вісник України. 2004 р. № 18. стор. 162. ст. 1308

263. Угода між Міністерством аграрної політики та продовольства України та Міністерством сільського, лісового та водного господарства Республіки Сербія про співробітництво в галузі сільського господарства: Міжнародний документ від 20.01.2011//Офіційний вісник України. 2011 р.. № 22. стор. 267. ст. 956

264. Угода між Міністерством аграрної політики України і Міністерством продовольства і сільського господарства Монголії в галузі ветеринарії: Міжнародний документ від 13.04.2005// Офіційний вісник України. 2005 р. № 27. стор. 231. ст. 1604

265. Угода про асоціацію між Україною та Європейським союзом / Єдиний веб портал органів виконавчої влади України // Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>

266. Устінов О.В. Харчові продукти або корми для людей? Можливі наслідки реформування Держсанепідемслужби // Режим доступу: <http://www.umj.com.ua/article/28999/>

267. Ходов А. Экономические интересы и государственное регулирование экономики: прямая и обратная связь / А. Ходов // Российский экономический журнал. 1995. №1. С. 57 64.

268. Хропанюк В.Н. Теория государства и права / В.Н. Хропанюк. М., 1995., 375 с.

269. Чудний О.В. Практичний зміст управлінської діяльності щодо органів нотаріату в Україні // Південноукрiянський правничий часопис. 2014. № 4. с. 91 94

270. Школенко О.Б. Організаційно економічні механізми реалізації стратегії захисту інтересів вітчизняних виробників // Вісник Донецького



## ДОДАТКИ

Додаток А



НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ  
І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ  
ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

03040, м. Київ, вул. Васильківська, 17, навчальний корпус № 6, тел./факс: (044) 259 97 25;  
E mail: dekanat\_pravo@ukr.net

---

№3 від «12»березня 2017 р.

м. Київ

**АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ**  
**результатів кандидатського дисертаційного дослідження Пустовіта**  
**Олександра Юрійовича «Адміністративно правовий статус органів**  
**державного управління в галузі якості та безпечності**  
**сільськогосподарської продукції» у навчальний процес юридичного**  
**факультету**

Результати кандидатського дисертаційного дослідження О.Ю. Пустовіта на тему: «Адміністративно правовий статус органів державного управління в галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції», впроваджені у відповідних лекційних матеріалах з дисципліни «Адміністративне право» і використовуються при підготовці фахівців **ОС** «Бакалавр» за спеціальністю **081** «Право».

Декан юридичного факультету

О. С. Яра