

УДК 346:339.138](477)

*Т. В. Маланчук, асистент кафедри цивільно-правових дисциплін та банківського права  
ДВНЗ "Українська академія банківської справи Національного банку України"*

## ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ТА НАГЛЯД ЗА БЕЗПЕКОЮ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ

*У статті досліджуються питання щодо ефективності здійснення державного контролю та нагляду, які пов'язані з захистом прав споживача, забезпечення якості та безпеки харчових продуктів; проблеми правового регулювання в даному сегменті ринку; а також недоліки української системи регулювання безпечності харчових продуктів.*

*Ключові слова:* державний контроль, державний нагляд, маркування продуктів харчування, безпечність харчових продуктів.

*В статті досліджуються питання, пов'язані з ефективністю здійснення державного контролю та нагляду, які пов'язані з захистом прав споживача, забезпечення якості та безпеки харчових продуктів; проблеми правового регулювання в даному сегменті ринку; а також недоліки української системи регулювання безпечності продуктів харчування.*

*Ключевые слова:* государственный контроль, государственный надзор, маркирование продуктов питания, безопасность пищевых продуктов.

**Постановка проблеми.** В процесі економічних змін в Україні значно збільшилась кількість господарюючих суб'єктів різноманітних організа-

ційно-правових форм, що здійснюють діяльність у сфері споживчого ринку. Від діяльності цих суб'єктів залежить благополуччя споживача, а також економічна та соціальна стабільність країни.

Перетворення, що відбуваються в економіці нашої держави, потребують серйозного

---

© Т. В. Маланчук, 2011

переосмислення всієї системи державного впливу на відносини у сфері споживчого ринку, оскільки значна частина підприємств, маючи за мету отримання максимального прибутку, а часто і через слабку професійну підготовку та недобросовісність, порушують норми закону, випускаючи на ринок неякісні, а часто й небезпечні товари.

Регулюючий вплив держави на даному етапі на споживчу політику є не тільки виправданим, а просто необхідним. В таких умовах все більшого значення набувають державний контроль та нагляд, покликані захистити споживача, забезпечити якість та безпеку харчових продуктів.

**Невирішені раніше частини проблеми.** Державний контроль і нагляд на споживчому ринку здійснює велика кількість органів виконавчої влади, що призводить до перетпання та дублювання їх функцій.

Відсутність чітких єдиних вимог до інформації (маркування) створює неабиякі труднощі при здійсненні державного нагляду, зокрема щодо ідентифікації продукції.

Більшість країн у світі не визнають українську систему регулювання безпечності харчових продуктів, оскільки вона все ще не відповідає вимогам СОТ. Застарілі інструменти регулювання підривають експортні можливості України, знижують конкурентоспроможність її сільськогосподарства та харчової галузі в цілому.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми державного контролю та нагляду у сфері торгівлі частково торкалися такі науковці, як О. І. Дорошенко, В. А. Дерещ, О. В. Комах, О. А. Кривенко, В. Кузнецов, О. М. Роїна, Л. А. Савченко, А. А. Трофімчук, А. В. Цимбалюк та ін.

**Метою** цієї статті є дослідження питань щодо ефективності здійснення державного контролю та нагляду, які покликані захистити права споживача, забезпечити якість та безпеку харчових продуктів, а також проблем правового регулювання в даному сегменті ринку та подоліків української системи регулювання безпечності харчових продуктів.

**Виклад основного матеріалу.** Традиційною функцією державного управління є контроль та нагляд, які мають всеохоплюючий характер і проникають у всі сфери суспільних відносин, зачіпають інтереси як великої кількості людей, так і організацій. Особливого значення вони набувають у сфері споживчого ринку, оскільки питання, що лежать в основі політики захисту прав споживачів, мають правовий, економічний і соціальний характер.

Непоодинокими є випадки збігу значень термінів "державний нагляд" і "державний контроль" в науковій літературі та законодавстві. Хоча Закон України "Про безпечність та якість харчових продуктів" дає визначення як *державного контролю* – "діяльність державних органів виконавчої влади, що здійснюється протягом усього процесу виробництва та/або обігу об'єктів санітарних заходів з метою забезпечення дотримання відповідних санітарних заходів і технічних регламентів особами, які здійснюють виробництво та/або обіг таких об'єктів", так і *державного нагляду* – "діяльність органів виконавчої влади, що здійснюється періодично з метою забезпечення дотримання відповідних санітарних заходів і технічних регламентів особами, які здійснюють виробництво та/або обіг об'єктів санітарних заходів і технічних регламентів" [1]. Але необхідно зазначити, що у цьому випадку термін "нагляд" відрізняється від терміна "контроль" тільки періодичністю здійснення. Таким чином, можемо стверджувати, що науковці та законотворці не здійснюють чіткого розмежування понять "контроль" та "нагляд".

На нашу думку, слід погодитися з думкою В. Б. Авер'янова, позитива якого зводиться до того, що родовим поняттям є "контроль". Нагляд є похідним від нього і має свої характерні ознаки, серед яких слід виділити, передусім перевірку дотримання спеціальних правил, встановлених щодо об'єктів, які перебувають під наглядом; організаційну невідповідність даних об'єктів органам, що здійснюють нагляд; застосування органами, що здійснюють нагляд, визначених законом заходів відповідальності за допущені правопорушення [2, с. 346].

Державний нагляд передбачає систематичну діяльність уловнюваних державних органів щодо перевірки дотримання виконання законів та інших нормативних актів відповідними суб'єктами, яка здійснюється в межах встановленої компетенції. Такий нагляд здійснюється, як правило, за ініціативи державного органу. За результатами державного нагляду складається адміністративний акт, що встановлює факт правового становища об'єкта, що перевіряється (акт перевірки, ревізії, висновки тощо). Одночасно, за висновками державного нагляду, можуть застосовуватись адміністративно-примусові заходи (призупинення реалізації, вилучення продукції та ін.).

Для забезпечення отримання належних результатів державного нагляду, що здійснюється відповідними органами, слід виділити найбільш

значимі напрямки на споживчому ринку, які потребують більш чіткого нормативно-правового регулювання. До них належать, в першу чергу, питання щодо якості та безпеки продуктів харчування.

Відповідно до ст. 14 Закону України "Про захист прав споживачів" споживач має право на те, щоб продукція за звичайних умов її використання, зберігання і транспортування була безпечною для його життя, здоров'я, навколишнього природного середовища, а також не завдавала шкоди його майну [3].

Статтею 20 Закону України "Про безпечність та якість харчових продуктів" закріплено положення про те, що особам, які займаються діяльністю з виробництва або введення в обіг харчових продуктів, забороняється виробляти та/або вводити в обіг небезпечні, непридатні до споживання або неправильно марковані харчові продукти [1].

Відповідно до статті 3 цього ж Закону держава забезпечує безпечність та якість харчових продуктів з метою захисту життя і здоров'я населення від шкідливих факторів, які можуть бути присутніми у харчових продуктах. При цьому безпечність визначається як стан харчового продукту, що є результатом діяльності з виробництва та обігу, яка здійснюється з дотриманням вимог, встановлених санітарними заходами та/або технічними регламентами, та забезпечує впевненість у тому, що харчовий продукт не завдає шкоди здоров'ю людини (споживача), якщо він спожитий за призначенням.

Статтею 42 Конституції України передбачено, що держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів [4].

Контроль безпечності харчових продуктів (вітчизняних та імпортованих), а також контроль за здоров'ям тварин та рослин здійснюють наступні органи виконавчої влади України.

- Міністерство охорони здоров'я України;
- Державна санітарно-епідеміологічна служба України;
- Міністерство аграрної політики та продовольства України;
- Державна ветеринарна та фітосанітарна служба;
- Державна служба з карантину рослин України;
- Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів;

- Міністерство екології та природних ресурсів;
- Державна екологічна інспекція.

На сьогоднішній день в Україні ситуація зі споживчим ринком є досить складною. Він постійно поповнюється контрафактною, підробленою продукцією, яка залишається без належного державного контролю та нагляду. Чинне законодавство України встановлює певні вимоги та стандарти до виробництва харчових продуктів. Вони обов'язково повинні бути безпечними, придатними до споживання, правильно маркованими та відповідати санітарним заходам і технічним регламентам.

Технічний регламент – закон України або нормативно-правовий акт, прийнятий Кабінетом Міністрів України, у якому визначено характеристики продукції або пов'язані з нею процеси чи способи виробництва, а також вимоги до послуг, включаючи відповідні положення, дотримання яких обов'язкове. Він може також містити вимоги до термінології, позначок, пакування, маркування чи етикетування, які застосовуються до певної продукції, процесу чи способу виробництва [5].

25 лютого 2011 року набув чинності Технічний регламент щодо правил маркування харчових продуктів, розроблений відповідно до вимог законів України "Про безпечність та якість харчових продуктів", "Про захист прав споживачів", "Про дитяче харчування", а також положень Директиви Європейського Парламенту та Ради від 20 березня 2000 року № 2000/13/ЄС про наближення законодавства держав-членів про етикетування, оформлення та рекламування продуктів харчування і Директиви Комісії від 30 січня 2008 року № 2008/5/ЄС щодо обов'язкового зазначення на етикетці певних продуктів харчування деякої докладної інформації, окрім тієї, що передбачена у Директиві 2000/13/ЄС Європейського Парламенту та Ради, визначає загальні вимоги до маркування (етикетування) розфасованих харчових продуктів, які вводяться в обіг в Україні [6].

Вимоги цього Технічного регламенту поширюються на маркування (етикетування) розфасованих продуктів харчування, що реалізуються кінцевому споживачу через оптову або роздрібну торговельну мережу, а також закладам ресторанного господарства (ресторанам, їдальням, лікарням та іншим аналогічним закладам).

Проте ще протягом 9 місяців з дня його офіційного опублікування виробникам дозволено використовувати виготовлені чи замовлені пакувальні матеріали та етикетки без врахування вимог технічного регламенту. Харчові продукти

зі "старими" етикетками, розміщені на ринку не пізніше 9 місяців зі вступу в дію нового технічного регламенту, мають право залишатися в продажі до завершення строку придатності.

В новому Технічному регламенті чітко прописано, яким повинно бути маркування окремих видів продукції, з наведенням прикладів. Так, вказуються вимоги до шрифту, яким написана назва і склад продукції, до використання загальних назв у складі продукції, до маркування харчових добавок та ін.

Але для того, щоб відповідні органи виконавчої влади могли з повною ефективністю здійснювати контроль та нагляд за дотриманням вимог законодавства, необхідно уникати плутанинності, неточності та непоспільності у викладенні відповідних норм. Тому вважаємо за необхідне зупинитися на аналізі деяких положень нового Технічного регламенту (далі – Регламент).

Відповідно до п. 6 Регламенту вимоги до маркування харчових продуктів повинні забезпечувати надання споживачу необхідної, доступної, достовірної та своєчасної інформації про харчовий продукт.

У п. 7 Регламенту зазначається, що назва харчового продукту складається із загальної та власної назв або загальної назви. При цьому наголошується, що загальна назва має бути зрозумілою для споживача, конкретно та точно характеризувати продукт, розкривати його природу, походження, фізичний стан продукту або спеціальне оброблення, якому піддавався харчовий продукт (наприклад, порошкоподібний, сухий, концентрований, заморожений, копчений, пастеризований, охолоджений, стерилізований тощо), надавати можливість відрізнити певний вид харчового продукту від інших аналогічних видів харчових продуктів.

Назву продукту встановлює її виробник з урахуванням вимог цього Технічного регламенту. Далі, зокрема положень цього пункту, зазначається: "Для риби та морепродуктів, вирощених у штучних умовах, поряд з їх назвою обов'язково зазначають "вирощено в умовах аквакультури". В даному випадку термін "в умовах аквакультури" вважаємо неприйнятним, оскільки цим же пунктом Регламенту встановлено, що інформація щодо назви "має бути зрозумілою для споживача, конкретно та точно характеризувати продукт, розкривати його природу, походження, фізичний стан продукту...". То чому ж, якщо риба та морепродукти вирощені у штучних умовах, так прямо в назві її не зазначити? Адже інформація про товар повинна доводитися до

споживача в наочній і доступній формі. Доступна для споживача форма доведення інформації про якість товару (послуги) означає, що інформація повинна бути надана у формі (письмовій або усній), яка дозволяє споживачеві зрозуміти її зміст. Отже, етикетка не повинна збивати споживача з пантелику.

Відповідно до п. 23 Регламенту інформацію про часові характеристики придатності харчового продукту у його маркуванні зазначають одним із таких способів:

- кінцева дата споживання;
- дата виробництва та строк придатності.

Вважаємо, що даний пункт суперечить п. 5 цього ж Регламенту, в якому зазначається, що маркування харчових продуктів та спосіб, яким його виконують, не повинні вводити в оману споживача стосовно характеристик харчового продукту, зокрема його природи, ідентичності, властивостей, стану, складу, кількості, *часових характеристик придатності (зберігання)*, походження, способу виробництва чи одержання. На нашу думку, споживач має право знати не тільки кінцеву дату споживання, а й дату виробництва продукту, що слугувало б гарантією права на отримання повної та достовірної інформації про товар, задекларованої законодавством. Тому пропонуємо п. 23 Регламенту викласти в наступній редакції: "інформацію про часові характеристики придатності харчового продукту у його маркуванні зазначають одним із таких способів:

- дата виробництва та кінцева дата споживання;
- дата виробництва та строк придатності."

**Висновки.** Отже, Технічний регламент повинен запобігати введенню в оману споживачів і гарантувати їхнє право на чітку, зрозумілу та доступну інформацію про продукт шляхом відповідного маркування. В свою чергу, держава, в особі уповноважених органів, повинна захищати права споживачів, здійснюючи контроль за якістю і безпечністю продукції (стаття 42 Конституції України).

Основною ж задачею державних органів на сучасному етапі повинно стати забезпечення розумного балансу між дотриманням прав і свобод громадян та підтриманням належного порядку у сфері торгівлі.

*Список літератури*

1. Про безпечність та якість харчових продуктів : закон України [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. Авер'янов В. Б. Державне управління в Україні : навчальний посібник / за ред. В. Б. Авер'янова. – К., 1999 – 358 с.
3. Про захист прав споживачів : закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
4. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
5. Про підтвердження відповідності : закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
6. Про затвердження Технічного регламенту щодо правил маркування харчових продуктів : наказ Державного Комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики №487 [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

*Summary*

Questions are investigated in the article, touching efficiency realizations of state control and supervision, which are called to protect consumer rights, provide quality and safety of foodstuffs; problems of the legal adjusting are in this market segment, and also lacks of the Ukrainian system of adjusting of safety of foodstuffs.

Отримано 28.10.2011

УДК 342.951

*Р. В. Афанасієв, канд. юрид. наук, кафедра цивільно-правових дисциплін та банківського права  
ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”*

## ОХОРОНА ВЛАСНОСТІ НА ПРИРОДНІ РЕСУРСИ: АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ДОТРИМАННЯ ЗАКОННОСТІ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЇЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

*Стаття присвячена дослідженню сутності поширених правопорушень у сфері власності на природні ресурси, визначенню сучасного стану ефективності механізму адміністративно-правової охорони в цій сфері і формулюванню пропозицій щодо застосування конкретних адміністративно-правових засобів вирішення найактуальніших проблем.*

*Ключові слова:* адміністративно-правова охорона, адміністративно-правові засоби, механізм охорони, правопорушення.

*Статья посвящена исследованию сущности распространенных правонарушений в сфере собственности на природные ресурсы, определению современного состояния эффективности механизма административно-правовой охраны в этой сфере и формулировке предложений по применению конкретных административно-правовых средств разрешения самых актуальных проблем.*

*Ключевые слова:* административно-правовая охрана, административно-правовые средства, механизм охраны, правонарушения.

**Постановка проблеми.** Прискорення процесу індустріалізації, поява і розвиток нових форм господарювання, ринкові методи економіки неминуче посилити прямий і непрямий вплив на оточуюче природне середовище. Часто такий вплив набуває найрадикальніших рис. Білий інтенсивно почав використовуватися природні ресурси: корисні копалини, земельні, водні, лісові ресурси тощо. Розширилося забруднення, засмічення, пошкодження або, навіть, знищення

природних об'єктів. Проблеми значно загострюються в умовах поширення корупції, криміналізму, бюрократії, злочинної діяльності. Тож охорона власності на природні ресурси в сучасних умовах набуває особливої актуальності. Ефективна охорона власності на природні ресурси стає невід'ємною умовою сталого економічного та соціального розвитку країни, збереження суспільного надбання для нинішніх і майбутніх поколінь. Отже, держава має зайняти активну позицію в цьому процесі. Значну роль у механізмі забезпечення власності на природні ресурси

© Р. В. Афанасієв, 2011