

ХАРАКТЕРИСТИКА ВТРУЧАЛЬНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР В ПРОДОВОЛЬЧІЙ СФЕРІ

CHARACTERISTICS OF INTERVENTIVE ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN THE FOOD SECTOR

Зубко В.О., здобувач кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізький національний університет

Стаття присвячена дослідженню втручальних адміністративних процедур в продовольчій сфері. Виокремлено ознаки втручальних адміністративних процедур в продовольчій сфері: 1) вони є наслідком реалізації контрольно-наглядових повноважень суб'єктами публічної адміністрації, що наділені повноваженнями в продовольчій сфері; 2) вказані процедури не залежать від волевиявлення зацікавлених осіб, а є результатом виконання повноважень відповідними суб'єктами публічної адміністрації; 3) їх застосування можливо виключно на підставі положень законодавства; 4) приводом для відкриття адміністративного провадження по такому типу процедур є захист прав та інтересів громадян, а також дотримання належного стану законності; 5) їх результатом є адміністративні акти, що приймаються у встановленому законодавством порядку та формі та, які можуть мати негативні наслідки для зацікавлених суб'єктів; 6) їм притаманна стадійність з обов'язковим включенням застосування контрольно-наглядових заходів тощо.

Звернуто увагу на наявність недосконалого нормативного їх детермінування у контексті визначення статусу суб'єктів публічної адміністрації в продовольчій сфері щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності. Обґрунтовано доцільність вилучення окремих положень з законодавства про державний контроль про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин для уникнення дублювання положень і унеможливлення різного їх трактування. До органів виконавчої влади у сфері державного контролю в цій сфері віднесено: 1) Кабінет Міністрів України; 2) компетентний орган.

Встановлено, що втручальні адміністративні процедури в продовольчій сфері є проявом процедурної форми публічного адміністрування щодо належного забезпечення безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності шляхом застосування контрольно-наглядових заходів.

Ключові слова: адміністративна процедура, продовольча сфера, втручальна адміністративна процедура, контрольно-наглядові повноваження, адміністративний акт.

The article is devoted to the study of intrusive administrative procedures in the food sector. The features of intrusive administrative procedures in the food sector are identified: 1) they are a consequence of the exercise of control and supervisory powers by public administration entities vested with powers in the food sector; 2) these procedures do not depend on the will of interested persons, but are the result of the exercise of powers by the relevant public administration entities; 3) their application is possible exclusively on the basis of the provisions of the legislation; 4) the reason for opening administrative proceedings under this type of procedure is the protection of the rights and interests of citizens, as well as compliance with the proper state of law; 5) their result is administrative acts adopted in the manner and form established by law and which may have negative consequences for interested entities; 6) they are characterized by a staged nature with the mandatory inclusion of the application of control and supervisory measures, etc.

Attention is drawn to the presence of imperfect regulatory determination in the context of determining the status of public administration entities in the food sector regarding the implementation of control and supervision activities. The feasibility of removing certain provisions from the legislation on state control over food products, feed, animal by-products, animal health and welfare is substantiated in order to avoid duplication of provisions and prevent their different interpretation. The executive authorities in the field of state control in this area include: 1) the Cabinet of Ministers of Ukraine; 2) the competent authority.

It has been established that intrusive administrative procedures in the food sector are a manifestation of a procedural form of public administration regarding the proper provision of unhindered economic access of a person to food products in order to maintain his normal life activities through the application of control and supervisory measures.

Key words: administrative procedure, food sector, intrusive administrative procedure, control and supervision powers, administrative act.

Актуальність дослідження. Продовольча сфера потребує належного впорядкування адміністративно-правовими засобами, що супроводжується наявністю адміністративних процедур їх застосування. Відсутність чітких адміністративних процедур знецінює якість правових норм та призводить до непослідовного застосування матеріальної норми права. В продовольчій сфері означене матиме аналогічний деструктивний прояв. Проблема визначення сутності та специфіки втручальних адміністративних процедур в продовольчій сфері охоплює такі аспекти: виділення суб'єктового складу адміністративно-процедурних відносин; визначення підстав застосування означених процедур; виокремлення результатів застосування втручальних адміністративних процедур в продовольчій сфері та перевірки їх законності. При цьому, слід враховувати дію правового режиму воєнного стану, що підвищує актуальність обраної проблематики.

Теоретичною основою дослідження є висновки вчених-адміністративістів щодо сутності адміністративних процедур в цілому, та втручальних адміністративних процедур, зокрема. Наприклад, праці: В. Б. Авер'янова, Т. І. Білоус-Осінь, В. В. Галуцька, П. В. Діхтієвського, С. В. Ківалова, В. К. Колпакова, Р. С. Мельника, А. Ю. Осадчого,

Р. В. Негари, В. П. Тимошука, А. М. Школика та ін. У той же час, значна кількість питань, пов'язаних з визначенням втручальних адміністративних процедур саме в продовольчій сфері залишається невирішеною, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження втручальних адміністративних процедур в продовольчій сфері.

Виклад основного змісту. Можливість виділення втручальних адміністративних процедур відбувається за суб'єктом ініціативи, тобто вони застосовуються з ініціативи суб'єкта публічної адміністрації, у встановлених законодавством випадках [1]. Відповідну норму права закріплено у ст. 36 Закону України «Про адміністративну процедуру» таким чином: «Адміністративне провадження відповідно до цього Закону розпочинається: 1) за заявою особи щодо забезпечення реалізації її права, свободи чи законного інтересу або виконання нею визначеного законом обов'язку, у тому числі щодо отримання адміністративної послуги; 2) за ініціативою адміністративного органу, у тому числі, у порядку здійснення ним інспекційного (контрольного, наглядового) повноваження» [2].

Втручальні адміністративні процедури у продовольчій сфері аналогічно іншим сферам є наслідком реалі-

зації контрольно-наглядових повноважень суб'єктами публічної адміністрації, що здійснюють публічне адміністрування цією сферою. До таких суб'єктів первинно віднесемо Держпродспоживслужбу та її територіальні підрозділи. Так, це орган, що організовує, здійснює у межах повноважень, передбачених законодавством, державний контроль щодо: безпечності та окремих показників якості харчових продуктів; дотримання вимог санітарного законодавства; виконання фітосанітарних заходів, обігу пестицидів і агрохімікатів, використання біологічних контрольних організмів; проведення профілактичних та винищувальних заходів щодо боротьби із шкідниками у місцях зберігання запасів продукції рослинного походження; субстанцій, кормових добавок, преміксів та кормів; дотримання вимог щодо ідентифікації та реєстрації тварин; контроль за усуненням причин і умов виникнення та поширення інфекційних, масових неінфекційних захворювань, отруєнь та радіаційних уражень людей тощо [3].

У контексті визначення статусу суб'єктів публічної адміністрації в продовольчій сфері, щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності, зазначимо на наявність недосконалого нормативного їх детермінування в Законі України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» [4]. Так, ст. 4 цього нормативно-правового акту встановлено, що: «... до органів виконавчої влади у сфері державного контролю належать: 1) Кабінет Міністрів України; 2) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів та у сфері ветеринарної медицини; 3) компетентний орган». Натомість, в частині визначення термінів «компетентний орган» визначається як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів та у сфері ветеринарної медицини. Термін «компетентний орган» для іншої країни означає відповідний орган цієї країни, якому надано повноваження щодо організації та здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин.

Таким чином, йдеться про один і той самий орган – Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Доцільним є вилучення пункту 2 ст. 4 Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» для уникнення дублювання положень і унеможливлення різного трактування законодавства. Відповідно, до органів виконавчої влади у сфері державного контролю мають належати: 1) Кабінет Міністрів України; 2) компетентний орган.

На відмінно від процедури, яка ініціюється особою, початок провадження втручальної адміністративної процедури не залежить від волевиявлення інших осіб і відбувається за наявності підстав, визначених законодавством [5, с. 292]. Наприклад, процедура державного контролю за виробництвом та обігом рибних продуктів чи процедура перевірки вантажів із продуктами на призначеному прикордонному інспекційному посту [4].

Здійснення втручальних адміністративних процедур не завжди призводить до обмеження прав приватної особи, але за їх результатом і це може відбуватися, у зв'язку з чим вони привертають до себе особливу увагу. Це, наприклад, процедури підтвердження певної юридичної властивості чи статусу. В продовольчій сфері, прикладом слугуватиме здійснення сертифікації вина/продукту винного ароматизованого з географічним позначенням [6].

Однією з суттєвих ознак втручальних адміністративних процедур є підстави їх застосування. Відповідно, вони мож-

ливі виключно тоді, коли це передбачено законодавством. При цьому, приводом для відкриття адміністративного провадження у втручальних процедурах є: 1) прийняття органами публічної адміністрації, їх посадовими або службовими особами на виконання своїх завдань і функцій відповідно до закону рішень, реалізація яких потребує здійснення заходів, що стосуються прав і законних інтересів окремих осіб; 2) порушення прав і законних інтересів фізичних та/або юридичних осіб, або інше порушення законності чи публічних інтересів, виявлене органами публічної адміністрації, їх посадовими або службовими особами.

Адміністративне провадження у втручальній процедурі може бути розпочато також в інших випадках, що прямо передбачені законом [6]. Не виключенням є продовольча сфера. Прикладом слугуватиме здійснення процедури державного контролю свіжого м'яса на бійнях, потужностях з переробки диких тварин та потужностях з розбирання та обвалювання м'яса [4], що здійснюється в обов'язковому порядку для перевірки безпечності харчових продуктів.

Специфіка втручальних адміністративних процедур в продовольчій сфері опосередкована й тим, що їх результатом є адміністративні акти, що приймаються у встановленому законодавством порядку та формі та, які можуть мати негативні наслідки для зацікавлених суб'єктів. Загалом, адміністративні процедури закінчуються оформленням адміністративного акту чи безпосередньо рішення у адміністративній справі, у якому закріплюються результати, що досягнуті при здійсненні процедурних дій на певній стадії чи при здійсненні адміністративної процедури в цілому [7]. До прикладу в продовольчій сфері результатом втручальних адміністративних процедур може виступати акт, складений за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного контролю (інспектування) стосовно дотримання операторами ринку вимог законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин. Вимоги до змісту та оформлення таких актів чітко визначені спеціальним законодавством [8].

Необхідно звернути увагу й на те, що втручальним адміністративним процедурам в продовольчій сфері притаманна стадійність з обов'язковим включенням застосування контрольно-наглядових заходів. Конкретна адміністративна процедура має чітко виражений циклічний характер, тобто складається з певної кількості послідовних дій, які змінюють одна одну. Первинним елементом у структурі будь-якої адміністративної процедури виступають процедурні дії – дії, необхідність здійснення яких у строгій послідовності передбачена правовими нормами права для досягнення цілей адміністративної процедури [8]. Законом України «Про адміністративну процедуру» визначено процедурну дію – як дію адміністративного органу, що виняється під час розгляду адміністративної справи, але якою вона не вирішується по суті [2].

Поряд із процедурними діями, як базовим, первинним елементом, до структури адміністративних процедур відносяться саме стадії адміністративних процедур як сукупність послідовно здійснюваних, взаємопов'язаних процедурних дій, які об'єднані метою досягнення юридичного результату. Значення стадій адміністративних процедур проявляється у тому, що вони відбивають логічно-функціональну послідовність розвитку адміністративної процедури [7].

Таким чином, можливо виокремити такі ознаки втручальних адміністративних процедур в продовольчій сфері:

- 1) вони є наслідком реалізації контрольно-наглядових повноважень суб'єктами публічної адміністрації, що наділені повноваженнями в продовольчій сфері;
- 2) вказані процедури не залежать від волевиявлення зацікавлених осіб, а є результатом виконання повноважень відповідними суб'єктами публічної адміністрації;

3) їх застосування можливо виключно на підставі положень законодавства;

4) приводом для відкриття адміністративного провадження по такому типу процедур є захист прав та інтересів громадян, а також дотримання належного стану законності;

5) їх результатом є адміністративні акти, що приймаються у встановленому законодавством порядку та формі та, які можуть мати негативні наслідки для зацікавлених суб'єктів;

6) їм притаманна стадійність з обов'язковим включенням застосування контрольно-наглядових заходів тощо.

Висновки. Підсумовуючи зазначимо, що втручальні адміністративні процедури в продовольчій сфері є проявом процедурної форми публічного адміністрування щодо належного забезпечення безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності шляхом застосування контрольно-наглядових заходів. Виокремлено ознаки втручальних адміністративних процедур в про-

довольчій сфері: 1) вони є наслідком реалізації контрольно-наглядових повноважень суб'єктами публічної адміністрації, що наділені повноваженнями в продовольчій сфері; 2) вказані процедури не залежать від волевиявлення зацікавлених осіб, а є результатом виконання повноважень відповідними суб'єктами публічної адміністрації; 3) їх застосування можливо виключно на підставі положень законодавства; 4) приводом для відкриття адміністративного провадження по такому типу процедур є захист прав та інтересів громадян, а також дотримання належного стану законності; 5) їх результатом є адміністративні акти, що приймаються у встановленому законодавством порядку та формі та, які можуть мати негативні наслідки для зацікавлених суб'єктів; 6) їм притаманна стадійність з обов'язковим включенням застосування контрольно-наглядових заходів тощо. Доцільним є подальше дослідження адміністративної процедурної форми впливу на суспільні відносини, що складаються в продовольчій сфері.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт. поряд. В.П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.
2. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#n268>
3. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 667. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-%D0%BF#Text>
4. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин: Закон України від 18.05.2017 р. № 2042. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2042-19#n2>
5. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
6. Картузова І.О., Осадчий А.Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. Одеса : Юридична література, 2008. С. 35.
7. Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса : Фенікс, 2023. 792 с. URL: <https://doi.org/10.32837/11300.25545>
8. Про затвердження форм актів, складених за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного контролю (інспектування) стосовно дотримання операторами ринку вимог законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин, а також інших форм розпорядчих документів: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 08.08.2023 р. № 1503. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1597-23#Text>