

Запотоцька О. В.,
кандидат технічних наук, докторант
Університету сучасних знань

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ КОНТРОЛЮ ЯК ЗАСОБУ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В СФЕРІ БЕЗПЕЧНОСТІ ТА ЯКОСТІ ХАРЧОВОЇ ПРОДУКЦІЇ

CONCEPT AND FEATURES OF CONTROL AS A MEANS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF FOOD SAFETY AND QUALITY

У цій науковій статті автором визначено поняття контролю як засобу публічного адміністрування в сфері безпеки та якості харчової продукції. Виокремлені особливості цього виду засобу публічного адміністрування. Особливу увагу автор звертає на неузгодженість поняття «державний контроль», а також ототожнення поняття «державний контроль» та «державний нагляд».

Ключові слова: харчові продукти, контроль, публічна адміністрація, інспекція, Державна служба України з питань харчових продуктів та захисту споживачів.

В этой научной статье автором определено понятие контроля как средства публичного администрирования в сфере безопасности и качества пищевой продукции. Выделены особенности данного вида средства публичного администрирования. Особое внимание автором обращено на несогласованность понятия «государственный контроль», а также отождествление понятия «государственный контроль» и «государственный надзор».

Ключевые слова: продукты питания, контроль, публичная администрация, инспекция, Государственная служба Украины по вопросам пищевых продуктов и защиты потребителей.

In this scientific article, the author defined the concept of control as a means of public administration in the field of safety and quality of food products. Separate the features of this type of public administration tool. The author focuses on the inconsistency of the concept of state control, as well as the identification of the concept of state control and state supervision.

Key words: food products, control, public administration, inspection, State Service of Ukraine for Foodstuffs and Consumer Protection.

Безпечність та якість харчової продукції як якісні показники мають завжди відповідати встановленим державним стандартам та нормам. Проте варто констатувати, що, на жаль, не завжди оператори ринку дотримуються вимог та стандартів, які встановлені для того чи іншого виду харчової продукції. Нестабільна економічна ситуація в країні, прагнення до отримання прибутку, недобросовісність операторів ринку зазвичай є тими факторами, що спричиняють порушення цих норм шляхом обманювання споживачів, завищенням якісних характеристик харчової продукції тощо. Саме тому важливе значення має здійснення контролю в досліджуваній сфері, адже від рівня безпеки та якості харчових продуктів залежить здоров'я нації.

Варто зазначити, що поняття «контроль» прийнято розглядати різновекторно: 1) як теоретико-філософську категорію; 2) як діяльність органів публічної адміністрації; 3) як функцію держави; 4) як засіб публічного адміністрування. Розглянемо зміст цих підходів до визначення досліджуваного поняття.

Новий тлумачний словник української мови визначає поняття «контроль» як перевірку, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось; цензура (преси) [1, с. 318].

Варто зазначити, що найчастіше в українсько-російському слововжитку термін «контроль» використовується не тільки у значенні «перевірка», але й «управління» (саме такі значення має і англійське слово control [2, с. 80]), тобто «контролювати» – це

«перевіряти» чи «управляти». Наприклад, «контрольний пакет акцій» дає змогу фактично управляти діяльністю акціонерного товариства [3, с. 192]. Втім, у цьому разі слова «управління» та «перевірка» можна, на нашу думку, тлумачити як функцію керівного суб'єкта здійснювати перевірку підконтрольного суб'єкта.

Акцентуємо на тому, що нерідко в юридичній літературі зустрічається ототожнення поняття «контроль» із поняттям «нагляд». І, навпаки, нерідко зустрічається розкриття змісту нагляду через вживання терміна «контроль».

В.А. Лебедев слово «контроль» тлумачить як «ведення другого списку рахунків для перевірки одного іншим, що і робиться контролерами, які ведуть свої записи паралельно із записами касирів» [4, с. 469].

О.О. Майданник розкриває поняття «контроль» саме як філософську категорію та стверджує, що як філософська категорія контроль «являє собою функцію, що природно супроводжує різноманітну діяльність людини, при умові, що така діяльність має бути виконана за встановленими певними правилами і спрямована на досягнення конкретних результатів. Таким чином, акт контролювання полягає в оцінці того, наскільки дії людини відповідають певним, встановленим вимогам. Від того, наскільки точно сформульовані такі вимоги, залежить ступінь ефективності контролю. Коли ж загальні правила, яким людина має підкорити свою діяльність, зовсім не визначені чи визначені нечітко, ефективність контр-

олу падає або він взагалі стає неможливим» [5]. За таких умов можна говорити, що дійсно від частоти та якості контролю залежить рівень безпечності та якості харчових продуктів, адже, якщо контроль є, то оператор ринку більшою чи меншою мірою дотримується встановлених законодавством вимог до харчової продукції. Тоді як акт, який видається контролюючим органом за результатами здійснення контролю, може стати підставою для притягнення оператора ринку до юридичної відповідальності.

Отже, контроль як теоретична категорія означає перевірку, оцінку стану відповідності, дотримання вимог чогось кимось, приведення об'єкта в незвичайний для нього стан, що виражається в прийнятті відповідного акту контролюючого суб'єкта.

Наступною формацією поняття «контроль», яку б ми хотіли дослідити, є визначення контролю як діяльності.

Як вид діяльності, контроль має складну структуру та виявляється в різних аспектах. Цим зумовлюються різні його характеристики, неоднакове розуміння сутності контролю.

В юридичній літературі під контрольною діяльністю розуміється правова форма діяльності уповноважених органів держави, посадових осіб, інших суб'єктів, що виражається у здійсненні юридичних дій зі спостереження та перевірки відповідності виконання і дотримання підконтрольними суб'єктами правових приписів, припиненні правопорушень відповідними організаційно-правовими засобами [6, с. 59].

О.Ф. Андрійко наводить таке визначення поняття «контроль» (франц. controle – перевірка, від старофранц. contre-rolr – список, що має дублікат для перевірки) – перевірка виконання законів, рішень тощо, що є однією з найважливіших функцій державного управління. За об'єктами, суб'єктами і сферами поділяється на державний, відомчий, надвідомчий, виробничий та ін.» [7, с. 323].

В.Г. Афанасьєв розуміє під контролем працю зі спостереження і перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням – законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам тощо, виявленню результатів впливу суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації та регулювання [8, с. 125].

Досліджуючи систему державного управління та зміст її елементів Д.В. Лученко, визначає, що в державному управлінні контроль є найважливішим видом зворотного зв'язку, за допомогою якого суб'єкти влади одержують інформацію про фактичне положення справ і виконання рішень. Він використовується для підвищення виконавської дисципліни, оцінки роботи, запобігання небажаних наслідків і оперативного регулювання. Втім, на нашу думку, таке тлумачення контролю є досить вузьким, адже контроль у сфері безпечності та якості харчових продуктів може реалізовуватися не лише органами публічної влади, але й громадськими суб'єктами – ведемо мову саме про громадський контроль за без-

печністю та якістю харчових продуктів, а також міжнародними організаціями – у такому разі маємо на увазі контроль, який здійснюється міжнародними суб'єктами – міжнародний контроль.

Разом із тим Д.В. Лученко зазначає, що контроль – це така правова форма діяльності, юридична природа якої визначається тим, що відповідний контролюючий суб'єкт ставиться в такі умови, коли він має безпосередньо використовувати норми права для розв'язання конкретних юридичних завдань. Характеристика контролю як правової форми діяльності визначається також і тим, що всі його результати мають завжди оформлятися у відповідних правових актах – документах, в яких поряд із правоохоронною виявляється й управлінська сутність впливу. Це зумовлено тим, що за допомогою акта контролюючий суб'єкт своїм владним організуючим впливом певним чином втручається у відносини, що вже склалися до нього, змінює їх, перетворюючи відповідно до цілей, що закладені в нормах права. Якщо ж при правовій оцінці діяльності підконтрольного об'єкта виявиться неправомірне поведінка – приводяться в дію правоохоронні засоби. Юридичні підстави для прийняття контролюючими суб'єктами актів правового характеру передбачені нормативними актами, що визначають їх компетенцію.

Юридична природа контролю як правової форми діяльності виявляється також у тому, що ця діяльність пов'язана з необхідністю більш детальної процедурно-процесуальної регламентації. Вся діяльність органів державного управління, і особливо контрольна діяльність, має бути організована так, щоб її результати досягалися ефективно, швидко і з максимальною зручністю для всіх, кого це стосується. Для цього необхідний чіткий, налагоджений та закріплений у нормативних актах механізм здійснення контролю.

Таким чином, вважаємо, що при визначенні змісту поняття контроль необхідно виходити з того, що контроль є діяльністю уповноважених суб'єктів, яка визначається особливостями проведення, специфікою предмета, ієрархією суб'єктів здійснення, що націлена на перевірку підконтрольного суб'єкта з метою визначення дотримання ним норм, встановлених законодавством.

Отже, можна зробити висновок, що контроль, здійснюваний у сфері публічного адміністрування, є одним із видів адміністративно-правової діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації. У вузькому розумінні його можна охарактеризувати як діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації органів виконавчої влади (посадових осіб), яка здійснюється в межах їх компетенції, регламентується нормами адміністративного права і виражається в здійсненні юридичних дій зі спостереження, перевірки відповідності виконання і дотримання підконтрольними суб'єктами правових норм. Натомість у широкому розумінні контроль виступає формою правової діяльності уповноважених суб'єктів, яка здійснюється в межах їх компетенції, регламентується нормами як національного,

так і міжнародного законодавства і виражається в здійсненні юридичних дій зі спостереження, перевірки відповідності дотримання норм і стандартів, у тому числі міжнародних, а також вчинення дій із виявлення та припинення правопорушень зі сторони підконтрольного суб'єкта.

Варто зазначити, що в юридичній науковій літературі є погляд, що контроль треба розглядати і з позиції його ролі як функції.

В. І. Стражев стверджує, що контроль виконує допоміжну підфункцію в усіх функціях управління, а суть його полягає у виявленні та усуненні помилок (як навмисних, так і ненавмисних), які виникають у функціональних діях із планування, обліку, аналізу та регулювання [9, с. 151].

В.М. Гаращук визначає, що контроль є самостійною функцією управління, яка не поглинається іншими і не є допоміжною, а пронизує усі інші, активно впливає на них, корегує і навіть формує нові функції та напрями управлінської діяльності [10, с. 61].

З огляду на положення теорії наукового управління, контроль визначається як система спостереження і перевірки функціонування відповідного суб'єкта з метою усунення його відхилень від заданих параметрів. Як функція соціального управління, контроль об'єктивно необхідний, оскільки спрямовує процес управління відповідно до встановлених ідеальних моделей, коректуючи функціонування підконтрольного суб'єкта. Головною метою державного контролю є підвищення ефективності діяльності органів державної влади і забезпечення захисту інтересів людини, суспільства, держави шляхом посилення відповідальності цих органів і їхніх посадових осіб за виконання покладених на них повноважень.

О.Ф. Андрійко стверджує, що контроль становить важливу частину державного управління. Сутність державного контролю як функції управління полягає у проведенні аналізу об'єктивної і достовірної інформації щодо ситуації у тій чи іншій сфері суспільного і державного життя, у перевірці стану виконання управлінських рішень, покладених на відповідних суб'єктів завдань та встановлених нормативних приписів, у нагляді за дотриманням норм і встановлених стандартів [11, с. 5; 12, с. 12].

Разом із тим ми вважаємо, що більш влучно поняття та сутність контролю доцільно розглядати через його розуміння як засіб публічного адміністрування [13, с. 94; 14, с. 74; 15, с. 35–41]. Тим самим він відіграє роль одного із джерел, за допомогою якого отримується повна та об'єктивна інформація стосовно життєдіяльності суспільства загалом щодо політичних, економічних та соціальних процесів, які мають місце у суспільстві і державі, про діяльність органів публічної адміністрації. Контроль забезпечує виконання державою покладених на неї завдань і функцій, сприяє ефективній роботі органів публічної адміністрації, які виконують роль організаторів суспільної діяльності людей у різних сферах. Як ефективний засіб публічного адміністрування контроль має кілька форм, зокрема, перевірка, моніторинг, інспектування, аудит тощо.

У законодавстві поняття «контроль» також тлумачиться неоднозначно, а подекуди і взагалі контроль ототожнюється з наглядом.

В основоположному нормативно-правовому акті в сфері безпечності та якості харчових продуктів – Законі України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» державний контроль законодавець тлумачить як діяльність (нагляд, інспектування, схвалення, аудит, моніторинг, огляд, відбір зразків та їх дослідження (випробування) та інші подібні за своїм змістом дії), що провадиться з метою проведення перевірки відповідності законодавству про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів. На нашу думку, це визначення є неповним, адже, по-перше, в ньому ототожнено поняття «контроль» із поняттям «нагляд», що є помилковим, адже в досліджуваній сфері існує як державний контроль за безпечністю та якістю харчових продуктів, так і державний нагляд за безпечністю та якістю харчових продуктів; по-друге, розуміння поняття контроль через визначення форм його проведення є вузько смисловим.

У ст. 1 Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» державний контроль продукції – це діяльність органів доходів і зборів із забезпечення відповідності продукції, що ввозиться на митну територію України для вільного обігу, встановленим вимогам, а також забезпечення відсутності загроз від такої продукції суспільним інтересам (далі – контроль продукції) [16, с. 1].

У Законі України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» державний контроль визначено 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 із перевірки відповідності законодавству про побічні продукти тваринного походження під час ввезення (пересилання) таких продуктів на митну територію України [17, с. 1]. Це визначення, на нашу думку, є логічним та найбільш об'єктивним. Однак законодавець в акті жодним чином не акцентував на тому, що контроль у досліджуваній сфері може здійснюватися не лише публічними органами, але й громадськими формуваннями та міжнародними організаціями.

У Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначено: «Державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів у межах повноважень, передбачених законом, щодо

виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятної рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища» [18]. Варто зазначити, що зі змісту наведеної дефініції законодавець створює плутанину щодо неоднозначності тлумачення понять «контроль» та «нагляд» як двох різних форм забезпечення законності.

У Законі України «Про транзит вантажів» наводиться поняття контролю транзитних вантажів як діяльність спеціально уповноважених органів виконавчої влади та їх службових осіб у пунктах пропуску через державний кордон України по перевірці відповідності транзитних вантажів і транспортних засобів транзиту вимогам митного, санітарного, ветеринарного, фітосанітарного, радіологічного, екологічного та інших видів контролю, що встановлюються виключно законами та міжнародними договорами України [19, с. 1].

У Законі України «Про захист економічної конкуренції» контроль визначається як вирішальний вплив однієї чи кількох пов'язаних юридичних та/або фізичних осіб на господарську діяльність суб'єкта господарювання чи його частини, який здійснюється безпосередньо або через інших осіб, зокрема завдяки праву володіння чи користування всіма активами чи їх значною частиною; праву, яке забезпечує вирішальний вплив на формування складу, результати голосування та рішення органів управління суб'єкта господарювання; укладенню договорів і контрактів, які дають змогу визначати умови господарської діяльності, давати обов'язкові до виконання вказівки або виконувати функції органу управління суб'єкта господарювання; заміщенню посади керівника, заступника керівника спостережної ради, правління, іншого наглядового чи виконавчого органу суб'єкта господарювання особою, яка вже обіймає одну чи кілька із зазначених посад в інших суб'єктах господарювання; обійманню більше половини посад членів спостережної ради, правління, інших наглядових чи виконавчих органів суб'єкта господарювання особами, які вже обіймають одну чи кілька із зазначених посад в іншому суб'єкті господарювання [20].

Таким чином, законодавець, наводячи поняття державного контролю в кожному окремому законодавчому акті, не тлумачить його однозначно. Втім, презумуючи зазначені визначення, можемо зазначити, що розуміння державного контролю визначається: 1) сферою здійснення; 2) суб'єктами здійснення та суб'єктами, щодо яких здійснюється державний контроль; 3) врахуванням окремих форм та заходів здійснення державного контролю; 4) об'єктами та предметом державного контролю.

Видовим елементом державного контролю є **державний контроль у сфері безпеки та якості харчових продуктів**, який, на нашу думку, варто тлумачити як *компетентну діяльність органів публічної адміністрації та їх посадових осіб із використанням специфічних форм і методів, а також міжнародних організацій та громадських формувань, яка передбачає можливість оперативного втручання в діяльність операторів ринку (в тому числі агропродовольчого ринку), застосуванні заходів щодо попередження та усунення порушень законодавчих норм, якими встановлено вимоги безпеки та якості харчових продуктів та в застосуванні заходів адміністративного примусу за необхідності.*

Таким чином, *особливостями контролю в сфері безпеки та якості харчових продуктів*, на нашу думку, є такі:

- по-перше, це засіб публічного адміністрування;
- по-друге, має чітко визначений предмет, об'єкт, суб'єкти;
- по-третє, результатом є складення відповідного акта, який несе юридичні наслідки для суб'єкта, щодо якого здійснюється контроль. Акт державного контролю має містити перелік питань для перевірки виконання вимог законодавства про безпеку та окремі показники якості харчових продуктів;
- по-четверте, має стадійний характер;
- по-п'яте, є діяльністю з перевірки дотримання норм законодавства підконтрольним суб'єктом;
- по-шосте, здійснюється на різних рівнях органів публічної влади;
- по-сьоме, може здійснюватися міжнародними організаціями, органами публічної адміністрації, громадськими формуваннями;
- по-восьме, слугує ефективним засобом перевірки керуючих зв'язків.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Новий тлумачний словник української мови. К., 1999. Т. 2. 912 с.
2. Новый англо-русский, русско-английский словарь: 45 000 слов. К.: А.С.К., 2000. 736 с.
3. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2000. 480 с.
4. Лебедев В.А. Финансовое право: Лекции. СПб. Типо-литография А. М. Вольфа, 1889. Т. 2. 788 с.
5. Майданик О.О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України: дис. ... докт. юрид. наук за спец. 12.00.02 «конституційне право». К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2008. 632 с.
6. Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права: Учебное пособие. Рук. авт. кол. Панов Н.И.: Харьков, 1993. 165 с.
7. Юридична енциклопедія. К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2001. Т.3 792 с.
8. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М.: Политиздат, 1977. 382 с.
9. Советское административное право: Методы и формы государственного управления / Под ред. Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, М.И. Пискотина. М.: Юридлит., 1977. 336 с.
10. Гарашук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... докт. юрид. наук: спеціальність 12.00.07 «теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право». Харків: Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. 2003. 413 с.

11. Андрийко О.Ф. Державний контроль: теорія і практика. Наукова доповідь. К., 1999. 21 с.
12. Андрийко О.Ф. Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции. К.: Наукова думка, 1994. 115 с.
13. Каргашов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1989. 218 с.
14. Цветков В.В., Сиренко В.Ф., Орзих М.Ф. Демократизация аппарата управления. Киев: АН УССР. Ин-т государства и права, 1990. 238 с.
15. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М.: Юрид.лит., 1979. 185 с.
16. Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2735-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 21. Ст. 144.
17. 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 р. № 2042-VIII. Відомості Верховної Ради. 2017. № 31. Ст. 343.
18. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квіт. 2007 р. № 877-V. Відомості Верховної Ради. 2007. № 29. Ст. 389.
19. Про транзит вантажів : Закон України від 20.10.1999 р. № 1172-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 51. Ст. 446.
20. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січ. 2001 р. № 2210-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 12. Ст. 64.