

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

## ПОНЯТТЯ ЗАСОБІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕЧНОСТІ ТА ЯКОСТІ ХАРЧОВОЇ ПРОДУКЦІЇ

### THE CONCEPT OF PUBLIC ADMINISTRATION FACILITIES IN THE FIELD OF FOOD SAFETY AND QUALITY

У статті автором визначено поняття засобів публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції. Визначено, що для публічного адміністрування сфери безпечності та якості харчових продуктів застосовують такі типи методів: економічні, матеріального стимулювання, організаційно-розворядницькі, виховні. Засобами адміністрування безпечності та якості харчових продуктів є ліцензії, квоти, стандарти тощо.

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

В данной научной статье автором определено понятие средств публичного администрирования в сфере безопасности и качества пищевой продукции. Определено, что для публичного администрирования сферы безопасности и качества пищевых продуктов применяют следующие типы методов: экономические, материального стимулирования, организационно-распорядительные, воспитательные. Средствами администрирования безопасности и качества пищевых продуктов являются: лицензии, квоты, стандарты и тому подобное.

**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 public administration tools in the field of food safety and quality. It is determined that for the public administration of the sphere of safety and quality of food products the following types of methods are used: economic, material incentives, organizational and administrative, educational. The means of administering the safety and quality of food products are: licenses, quotas, standards, etc.

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

Основним призначенням публічного адміністрування якості харчових продуктів є підвищення рівня та стану їх якості з урахуванням економічних інтересів виробника та споживача, а також вимог безпеки й екологічності продукції. Але методи публічного адміністрування використовуються залежно від мети, яку необхідно досягти та забезпечити, щоб і сукупність, і рівень відповідали характерові споживача. При цьому виникають питання щодо ефективності виробництва і споживання, доступності ціни для споживача, рівня собівартості та прибутковості продукції для її розробника і виробника. Не можна також залишити поза увагою публічного адміністрування термінів розроблення продукції, розгортання їх виробництва і доведення до споживача, що прямо пов'язано з конкурентоспроможністю.

Поряд із проблемою забезпечення якості актуальною є проблема безпечності харчової продукції. Зростання інтересу до безпечності харчових продуктів зумовлено низкою причин, серед яких найважливішими є:

- збільшення кількості захворювань, пов'язаних із харчуванням;
- зростання ризиків забруднення продуктів внаслідок індустріалізації, урбанізації, розгалуження й подовження харчового ланцюга;
- удосконалення методів дослідження, що дає змогу виявити мінімальну кількість контамінантів [1, с. 124]. Саме тому потребує прискіпливої уваги з боку держави через механізми адміністрування.

Упровадження системи адміністрування якістю та/або безпечною харчових продуктів є вимогою законодавства України, у якому проголошено, що особи, які займаються виробництвом або введенням в обіг харчових продуктів, повинні застосовувати санітарні заходи та належну практику виробництва, системи НАССР та/або інші системи забезпечення безпечності та якості під час виробництва та обігу харчових продуктів.

Важливу роль в адмініструванні цієї сфери відіграє, як зазначалося, саме держава, основною функцією якої є формування механізму публічного адміністрування, спрямованого на забезпечення безпечності та якості продукції та конкурентоспроможності підприємств. З одного боку, держава прагне не допустити на внутрішній ринок товарів низької якості, які можуть завдати шкоди життю, здоров'ю та безпеці членів суспільства; з іншого випуск продукції низької якості підриває економіку країни, тим самим знижує експортний потенціал, що не сприяє зміцненню авторитету на зовнішньому ринку [2, с. 11].

Для цього вона використовує різноманітні методи. Методами публічного адміністрування є певні засоби та способи практичного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх адміністративних зобов'язань, що відповідають характеру й обсягу наданої їм компетенції.

Особливості методів публічного адміністрування полягають у такому:

- у методах знаходить своє вираження публічний інтерес;
- вони реалізуються в процесі публічного адміністрування;
- вони виражають упорядковуючий вплив публічної адміністрації на поведінку суб'єктів суспільства та становлять зміст цього впливу;
- у методах публічного адміністрування завжди міститься керівна воля держави, яка проявляється у юридично владних приписах публічної адміністрації;
- вони використовуються суб'єктами публічної адміністрації як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції. Це означає, що юридична сила методів завжди знаходитьться в межах повноважень того органу, який їх використовує;
- методи, як і будь-який зміст, мають свою форму, своє зовнішнє вираження. Для методів публічного адміністрування засобом зовнішнього вираження є форми публічного адміністрування (правові і неправові);

- вибір конкретних методів публічного адміністрування знаходиться у прямій залежності не тільки від особливостей організаційно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, насамперед від особливостей об'єкта впливу (індивідуальний чи колективний, форма власності, адміністративно-правовий статус тощо) [3, с. 432].

Для публічного адміністрування сфери безпечності та якості харчових продуктів застосовують такі типи методів:

– економічні, що забезпечують створення економічних умов, які спонукають колективи підприємств, конструкторських, технологічних та інших організацій вивчати запити споживачів, створювати, виготовляти й обслуговувати продукцію, що задовольняє ці потреби і запити. До економічних методів належать ціноутворення, умови кредитування, економічні санкції за недотримання вимог стандартів і технічних умов, правила відшкодування економічного збитку споживачеві за реалізацію йому неякісної продукції;

– методи матеріального стимулювання, що передбачають, з одного боку, заохочення працівників за створення і виготовлення безпечної та високоякісної продукції, а з іншого стягнення за завданій збиток від її низької якості;

– організаційно-розпорядницькі, що реалізуються за допомогою обов'язкових для виконання директив, наказів, указівок керівників. До таких методів публічного адміністрування якість продукції належать також вимоги нормативної документації;

– виховні, які чинять вплив на свідомість, настрій учасників виробничого процесу і спонукають їх до високоякісної праці та чіткого виконання спеціальних функцій адміністрування якістю продукції. До них належать такі: моральне заохочення за високу якість продукції, виховання гордості за честь заводської марки тощо [4, с. 136].

При цьому ефективність публічного адміністрування залежить від поєднання зазначених методів, що є одним із творчих моментів у створенні систем

управління, оскільки вони впливають на людей, які беруть участь у процесі розроблення та виготовлення продукції, тобто на мобілізацію людського фактору [4, с. 136].

Застосування системи методів, що використовуються публічною адміністрацією з метою публічного адміністрування сфери безпечності та якості харчової продукції, мають багато особливостей, що пов'язані з багатогалузевою спрямованістю, розгалуженістю розташувань підприємств, масовістю виробництва, відмінністю структури управління, наявністю широкої номенклатури показників якості, залежністю якості готової продукції від якості сільськогосподарської сировини, відсутністю кількісних показників, які забезпечували б оперативність отримання інформації про рівень якості продукції тощо.

Так, Г.В. Астратова зазначає, що під час розроблення й впровадження системи публічного адміністрування безпечністю та якістю харчових продуктів повинно бути враховано таке: харчові продукти використовують із метою забезпечення потреби організму людини в їжі; характер споживання харчових продуктів залежить від кліматичних умов та національних традицій, менше – від течії моди; місця реалізації продовольчих товарів максимально наближені до споживача, а обсяг споживання лімітується фізіологічними можливостями організму людини [5, с. 23].

С.С. Воротеницька стверджує, що адміністрування безпечністю та якістю харчових продуктів включає публічне адміністрування властивостями продукції шляхом впливу на: якість сировини, техніко-організаційний рівень виробництва, якість праці [6, с. 34].

А.І. Ладижанський зазначає, що система адміністрування безпечністю та якістю може бути ефективною лише тоді, коли ґрунтовно досліджено властивості товарів, виявлено існуючі зв'язки між ними й оптимальні умови формування властивостей [7, с. 76].

Домінуючими методами публічного адміністрування сфери безпечності та якості харчової продукції є економічні та адміністративні методи, поєднання яких сприяє ефективному адмініструванню цієї сфери.

Важливим економічним методом публічного адміністрування є регулювання цін. Цінова політика – це частина економічної політики. Практично всі розвинуті країни регулюють більшість цін на продукти харчування. Вони орієнтуються на забезпечення певного рівня доходів і нагромадження в галузі, а зміна співвідношення цін на певні види продукції стимулює структурні перетворення товари-виробників залежно від кон'юнктури ринку або національних інтересів. У цьому разі застосовуються класичні, перевірені практикою методи: встановлення фіксованих цін, контроль за цінами монополій і великих виробників, визначення меж для зміни ціни, створення умов для їх зниження. Пріоритетними завданнями розвитку продовольчого ринку щодо цінової політики має бути:

– побудова цінової політики таким чином, щоб стимулювати вітчизняних виробників до випуску якісної та безпечної конкурентоспроможної харчової продукції;

– встановлення паритету цін між сільськогосподарськими виробниками, переробними підприємствами та торговельними організаціями. Через підвищені торговельні націнки, які не відповідають витратам, торговельні організації одержують значні прибутки.

– контроль за цінами на продукти повсякденного попиту, особливо для малозабезпечених верств населення (хліб, молоко тощо), та на продукцію дитячого харчування. Ціни на такі продукти повинні встановлюватись з урахуванням прожиткового мінімуму населення, з одного боку, а з іншого – не пригнічувати економічні інтереси вітчизняних виробників, роблячи випуск цієї продукції збитковим;

– установлення підвищених цін на імпорт тієї харчової продукції, яка може в достатній кількості виготовлятись в Україні;

– стимулювання за допомогою цінової політики експорту вітчизняної готової продукції, а не сировини;

– здійснення контролю на ринках за цінами на найважливіші продукти харчування та втручання в процеси ціноутворення, особливо у випадках неврожаю, складних погодних умов, форс-мажорних обставин тощо;

– побудова цінової політики в галузі, яка має базуватися не на заходах прямого впливу та адміністративних обмежень, а на основі цінового стимулювання [8, с. 82].

Адміністративні методи – сукупність прийомів, впливів, заснованих на використанні об'єктивних організаційних відносин між людьми та загальною організаційних принципів управління.

Характерними особливостями адміністративних методів публічного адміністрування є такі:

1) прямий вплив на керований об'єкт шляхом установлення його повноважень (прав і обов'язків);

2) односторонній вибір суб'єктом управління найближчої та кінцевої мети, завдань управлінського процесу, порядку, термінів його виконання об'єктом, ресурсного забезпечення, умов виконання завдань на кожному конкретному етапі;

3) юридична обов'язковість актів управління (указів, постанов, рішень, розпоряджень, наказів і резолюцій), невиконання яких розглядається як порушення обов'язків та може спричинити не тільки адміністративну чи дисциплінарну відповідальність, але навіть кримінальну [9, с. 165].

Адміністративні методи спрямовані на суб'єкт і об'єкт публічного адміністрування. При цьому специфіка тієї чи іншої адмініструючої ланки визначає специфіку організаційного впливу на кожну з них. Діяльність суб'єкта адміністрування має свої особливості тут основну роль відіграють регламентуючі акти, згідно з якими діють державні службовці, використовуючи права, повноваження та виконуючи певні обов'язки в загальній системі.

Діяльність працівників, які є об'єктом адмініструючого впливу, потребує застосування переважно розпорядчих актів у формі соціального, економічного та інших видів впливу.

Методи публічного адміністрування передбачають вплив на об'єкт регулювання відповідними адміністративними засобами.

Термін «засіб» трактується як прийом, спосіб, спеціальна дія, що дає можливість здійснити щонебудь, досягти чого-небудь; знаряддя, предмет, сукупність пристроїв для здійснення якоїсь діяльності [10].

Варто зазначити, що більшість авторів у визначенні «засобу» наводять такі поняття, як спосіб, прийом, але це слова синоніми. Досить цікавим є визначення В.І. Шинкарука, на думку якого «засіб» – це сукупність предметів, ідей, явищ. Саме закладення в це поняття «сукупності ідей» є досить актуальним, адже вчинення будь-якої дії (по суті чим є засіб), спрямованої на досягнення конкретної мети, без ідеї – це вчинення є недостатньо підкріпленим, оскільки в основі будь-якої дії повинна бути покладена мотивація, яка обґрунтуеться детальним планом реалізації, тобто ідеєю. Також ідею можна розуміти як мету спеціальної дії, кажучи іншими словами – результат застосування засобів. Тобто в цьому визначенні поняття «сукупність ідей» можна трактувати різносторонньо: як початковий стимул до застосування засобів, як спосіб реалізації засобів, як кінцевий результат до якого повинно привести застосування засобів. Отже, засіб – це сукупність ідей, які спрямовані на досягнення конкретної мети [11, с. 189].

Б.І. Пугінський визначає правові засоби як поєднання юридично значущих дій, що здійснюються суб'єктами в певній (довільній) мірі на власний розсуд і служать досягненню їх цілей – економічних і соціальних завдань, що не суперечать законодавству й інтересам суспільства. У більш вузькому значенні категорія «правові засоби» може розглядатися як юридичні способи вирішення суб'єктами відповідних завдань, досягнення своїх цілей (інтересів) [12, с. 87].

К.В. Шундіков зазначає, що юридичні (правові) засоби це взята в єдності сукупність правових інструментів та форм правореалізаційної практики, за допомогою яких задоволяються інтереси суб'єктів права та забезпечується досягнення соціально корисних цілей [13, с. 63].

За О.В. Онуфрієнко «правові засоби» (як основну категорію інструментальної теорії права у широкому значенні) можна розуміти як «систему субстанціонарних та діяльнісних правових явищ, за допомогою яких конкретні суб'єкти правовідносин, що поступово набувають характеру інструментальної гри, досягають приватних публічних цілей» [14, с. 165–166].

Отже, загальними ознаками правових засобів є те, що вони:

– є всіма узагальнюючими юридичними способами забезпечення інтересів суб'єктів права, досягнення поставлених цілей;

- мають особливу юридичну силу, спрямовану на подолання перешкод, що стоять на шляху задоволення інтересів учасників правовідносин;
- приводять до юридичних наслідків, конкретних результатів, тісно чи іншою мірою ефективності або дефектності правового регулювання;
- забезпечуються державою [15, с. 146].

Підсумовуючи вищевикладене, вважаємо, що в теорії права категорія «правові засоби» має дві концепції щодо їх розумінні. Так, перша стосується того, що правові засоби – це зміст приписів, а друга, що правові засоби – це інструментарій (предмети і явища). Тому, на нашу думку, остання концепція є більш широкою і дає можливість розкрити особливості публічного адміністрування безпечності та якості харчових продуктів.

Відповідно, засобами публічного адміністрування безпечності та якості харчових продуктів є регламентовані правовими нормами способи, які застосовуються публічною адміністрацією для ефективного адміністрування безпечності та якості харчових продуктів.

Відповідно для адміністрування безпечності та якості харчових продуктів застосовують такі адміністративні засоби, як ліцензії, квоти, стандарти тощо.

Ліцензії – це спеціальні дозволи, які видаються суб'єктам підприємницької діяльності на здійснення окремих її видів. Ліцензування спрямоване на захист економічних інтересів країни, суспільства та його членів як споживачів товарів та послуг. Складовим елементом ліцензування є перелік видів підприємницької діяльності, що мають дозвільний (ліцензійний) статус.

Квоти визначають частку суб'єктів ринку у виробництві, споживанні, експорті, імпорті і т.д. товарів

та послуг. Квотування здійснюється з метою створення конкурентного середовища, захисту вітчизняного ринку, стабілізації цін на внутрішньому ринку.

Спеціальний дозвіл – це документ державного зразка, який надає право на виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання об'єктів матеріального світу; доступу до інформації, користування нею та її поширення; в'їзду в Україну, виїзду з неї та пересування її територією; організації та функціонування окремих підприємств та закладів, а також здійснення будь-якої іншої діяльності.

Сертифікат – це свідоцтво, що засвічує якість фактично поставленого товару і його відповідність певним контрактним вимогам, містить характеристику товару або підтверджує відповідність його якості певним стандартам або технічним умовам замовлення. Сертифікат надає право на реалізацію або використання відповідного товару. Видається спеціально уповноваженими на те органами як у країні експорту, так і імпорту.

Стандарти – це єдині норми за типами, марками, параметрами, розмірами і якістю виробів, а також за величинами вимірювань, методами випробування та контролю, правилами пакування, маркування та зберігання продукції, технології виробництва. Об'єктами стандартизації є конкретна продукція, норми та нормативи, вимоги, методи, терміни, позначення і т. ін., які мають перспективу багаторазового використання і застосування в різних галузях господарства, а також у міжнародних економічних відносинах. Дотримання державних стандартів є обов'язковим для всіх суб'єктів економічної діяльності [16, с. 168].

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Сирохман І.В., Лозова Т.М., Давидович О.Я., Калимон М.В. Управління якістю: навч. посібник. Львів: видавництво «Растр-7», 2015. 376 с.
2. Горбашко Е.А. Управление качеством: Учебное пособие. Санкт-Петербург: Питер, 2008. 384 с.
3. Кузьменко О.В. Курс адміністративного права України. Підручник. / за заг. ред. Колпакова В.К., Кузьменко О.В., Пастуха І.Д. Київ: Юрінком Интер, 2013. 912 с.
4. Клименко Л.П., Пізінцалі Л.В., Александровська Н.І., Євдокимов В.Д. Метрологія, стандартизація та управління якістю. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2011. 243 с.
5. Астратова Г.В., Латыпова Л.В., Климчук В.В. Современные методы исследования качества. Сургут: РИО СурГПУ. 2016. 98 с.
6. Воротеницкая С.С. Управление качеством продукции в пищевой промышленности. Москва: Изд-во стандартов, 1983. 144 с.
7. Ладыжанский И.А. Экономические проблемы управления качеством продукции в пищевой промышленности: дис. ... докт. экон. наук: 08.00.05. Кишинев, 1984. 373 с.
8. Ухачевич Я.К. Роль держави у забезпечені конкурентоспроможності продукції. Економіка України. 1999. № 8. С. 82–83.
9. Калетнік Г.М., Мазур А.Г., Кубай О.Г. Державне регулювання економіки: навч. посіб. Київ «Хай-Тек Прес», 2011. 428 с.
10. Колпаков В.К. Адміністративне право України. Київ: Юрінком Интер, 1999. 732 с.
11. Філософський словник / [за ред. В. І. Шинкарука]. [2-ге вид., перероб і доп.]. Київ: УРЕ, 1986. 800 с.
12. Путинский Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. Москва: Юридическая литература, 1984. 224 с.
13. Шундиков К.В. Механизм правового регулирования: Учебное пособие/ Под ред. д-ра юр. наук, проф. А.В. Малько. Саратов: СГАП. 2001. 104 с.
14. Онуфрієнко О.В. Правові засоби у контексті інструментальної теорії права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2004. 196 с.
15. Кузьменко О.В., Шевченко Л.В. Адміністративно-правове регулювання цивільного захисту населення:. Харків, 2012. С. 206.
16. Кузьменко О.В. Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / за ред. О.В. Кузьменко. Київ: Адіка, 2008. 416 с.