

УДК 342.7

О. В. Запотоцька
кандидат технічних наук,
старший викладач кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Київського національного торговельно-економічного університету,
докторант Університету сучасних знань

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В СФЕРІ БЕЗПЕЧНОСТІ ТА ЯКОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ

Діяльність операторів ринку щодо виробництва, введення в обіг, ввезення (пересилання) на митну територію України та/або вивезення (пересилання) з неї харчових продуктів є динамічною галуззю вітчизняної економіки. Так, наприклад, згідно з даними Державної служби статистики України станом на 01 березня 2018 року на підприємствах із виробництва харчових продуктів, напоїв і тютюнових виробів випуск продукції скоротився на 3,5%. Зокрема, відбулося скорочення виробництва м'яса та м'ясних продуктів на 8,1%, олії та тваринних жирів – на 10,0%, продуктів борошномельно-круп'яної промисловості, крохмалів та крохмальних продуктів – на 1,6%, хліба, хлібобулочних і борошняних виробів – на 2,2%, напоїв – на 1,7%, тютюнових виробів – на 29,8%. Водночас у переробленні та консервуванні фруктів і овочів приріст продукції становив 11%, молочних продуктів – 1,3%, какао, шоколаду та цукрових кондитерських виробів – 21,4%. За 3 місяці 2018 р. вироблено 12,2 тис. т яловичини і телятини (свіжих чи охолоджених туш, напівтуш, четвертин необвалених); 48,8 тис. т свинини (свіжих чи охолоджених туш, напівтуш (включно з обробленими сіллю чи консервантами для тимчасового зберігання)); 83,2 тис. т курей, курчат (свіжих чи охолоджених частин тушок); 56,9 тис. т виробів ковбасних та подібних продуктів з м'яса, субпродуктів чи крові тварин та подібних виробів і харчових продуктів на їхній основі (крім виробів ковбасних з печінки та готових страв); 2,7 тис. т овочів (крім картоплі), фруктів, горіхів, грибів та інших частин їстівних рослин, приготованих чи консервованих з додаванням оцту чи оцтової кислоти; 1,3 млн т олії соняшникової нерафінованої та її фракцій (крім хімічно модифікованих); 117 тис. т молока та вершків незгущених без додавання цукру чи інших підсолоджувальних речовин жирністю більше 1% (але не більше 6%) у первинних пакуваннях об'ємом не більше ніж 2 л; 23,1 тис. т масла вершкового жирністю не більше ніж 85%; 18,1 тис. т сиру свіжого неферментованого (недозрілого і невитриманого, включаючи сир із молочної сироватки та кисломолочний сир); 22,7 тис. т сиру тертого, порошкового, голубого та

іншого неплавленого; 0,4 млн дал коньяку, бренді; 2,7 млн дал горілки з вмістом спирту не більше 45,4%; 32,3 млн дал пива солодового (крім пива безалкогольного і пива з вмістом алкоголю не більше ніж 0,5%); 15,4 млн дал води натуральної мінеральної газованої, 14,7 млрд шт. сигарет, які містять тютюн або суміші тютюну з заміниками тютюну [1].

Водночас найбільші обсяги експорту до країн ЄС складала продукція агропромислового комплексу та харчової промисловості – 29,9% від загального обсягу експорту. Найвагоміші експортні поставки товарів серед країн – членів ЄС здійснювалися до Польщі, Італії, Німеччини та Угорщини. Найвагоміші обсяги імпорту товарів із країн ЄС складала електричні та механічні машини – 21,7%, продукція хімічної та пов'язаних з нею галузей промисловості – 21,5%, товари агропромислового комплексу та харчової промисловості – 11,5%, мінеральні продукти – 10,9%, засоби наземного транспорту, літальні апарати, плавучі засоби – 9,0%. Серед країн ЄС найвагоміші імпорتنі надходження товарів здійснювалися з Німеччини, Польщі, Франції та Італії [1].

Виробникам, експортерам та імпортерам в умовах непростой економічної ситуації досить складно утримувати фінансову стабільність (зокрема, за умов зростання розмірів податків, необхідності забезпечення відповідності харчових продуктів до вимог безпечності та якості). Намагаючись зберегти свої позиції на ринку виробництва, обігу, імпорту (експорту) харчових продуктів, оператори ринку часто вдаються до хитрощів, пов'язаних зі зниженням якісних характеристик харчової продукції, ненаданням, несвоєчасним наданням чи наданням недостовірної інформації щодо якісних показників харчової продукції тощо. Намагання операторів ринку обійти встановлені міжнародним та національним законодавством вимоги тягне за собою притягнення операторів ринку до юридичної відповідальності, зокрема і адміністративної відповідальності.

Однак слід відзначити, що чинні нормативно-правові акти регламентують види адміністративних правопорушень, що вчиняються операторами ринку у сфері безпечності та якості харчових продуктів. Проте декларативність складів адміні-

стративних правопорушень, на жаль, не означає їх ефективність. Отже, незаперечним є те, що правопорушення у сфері безпечності та якості харчових продуктів є досить розповсюдженими і різноплановими, вчиняються особливими суб'єктами (юридичними особами приватного і публічного права), мають різний ступінь суспільної шкідливості та зазіхають на різні види суспільних відносин (зокрема, у сфері життя і здоров'я населення).

Саме тому вважаємо за необхідне розглянути детально правопорушення у сфері безпечності та якості харчових продуктів як правовий феномен та розкрити склад правопорушень, що зазіхають на суспільні відносини у досліджуваній сфері.

Теоретики адміністративного права неоднозначно підходять до визначення поняття адміністративної відповідальності. Кожен науковець вкладає у зміст цього поняття свої особливості. Узагальнюючи наукові підходи адміністративістів, вважаємо, що поняття «адміністративна відповідальність» можна трактувати так:

1) застосування частини заходів адміністративного примусу, зокрема адміністративних стягнень (М.С. Студенікіна, І.П. Голосніченко) [2, с. 88; 3, с. 430–432];

2) застосування у встановленому порядку уповноваженими на це органами і службовими особами адміністративних стягнень, сформульованих у санкціях адміністративно-правових норм, до винних у вчиненні адміністративних правопорушень, що містять державний і громадський осуд, засудження їх особи і протиправного діяння, що виявляється в негативних для них наслідках і діях, які вони зобов'язані виконати, і мають на меті їх покарання, виправлення і перевиховання, а також охорону суспільних відносин у сфері державного управління (І.О. Галаган, С.Т. Гончарук) [4, с. 41; 5, с. 19];

3) реагування держави на правопорушення, яке (реагування) виявляється в застосуванні уповноваженими державними органами, службовими особами, громадськістю до винної особи адміністративних санкцій у межах і порядку, встановлених законодавством; обов'язок правопорушника звітувати за свою протиправну поведінку і нести за неї відповідальність у вигляді несприятливих наслідків, що передбачені санкцією правової норми (С.П. Бондаренко) [6, с. 84];

4) реалізація адміністративно-правових санкцій, застосування уповноваженим органом або посадовою особою адміністративних стягнень до громадян та юридичних осіб, які вчинили правопорушення (Л.Л. Попова);

5) визначення уповноваженими державними органами через застосування адміністративно-примусових заходів обмежень майнових, а також особистих благ й інтересів за здійснення адміністративних правопорушень (Є.В. Додін) [7, с. 265–274];

6) примусове та з дотриманням встановленої процедури застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного правопорушення заходів впливу, які виконані правопорушником (В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко) [8, с. 290];

7) нормативна модель і відповідні до цієї моделі правовідносини, а також акти реалізації, завдяки яким норми перетворюються на правовідносини. Водночас акт реалізації санкції правової норми в адміністративному порядку здійснюється за допомогою власного механізму, який за своїм елементним складом повністю збігається з механізмом правового регулювання адміністративної відповідальності. Єдиним винятком можна вважати те, що реалізується не вся норма, а лише її допоміжна частина – санкція. Це дозволяє стверджувати, що загалом адміністративна відповідальність – це механізм реалізації в адміністративному порядку санкції правової норми, яка має форму стягнення (Д.М. Лук'янець) [9, с. 23].

Отже, загальними рисами адміністративної відповідальності, що відрізняють її від інших видів юридичної відповідальності, є такі:

1) вона застосовується лише за наявності фактичних, юридичних та процесуальних підстав. Порядок і підстави застосування адміністративної відповідальності встановлено Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими нормативно-правовими актами, наприклад, Законом України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин»;

2) суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути фізичні та юридичні особи, які притягаються до адміністративної відповідальності за вчинені адміністративні правопорушення. Перераховані вище суб'єкти є суб'єктами застосування заходів адміністративних стягнень. Фізичні особи притягаються до адміністративної відповідальності після досягнення 16 років. Юридичні особи також є суб'єктами адміністративної відповідальності. Суб'єктом притягнення до відповідальності є також держава в особі спеціально уповноважених на те органів виконавчої влади та судів (суддів);

3) адміністративним законодавством за вчинення адміністративних правопорушень передбачено перелік адміністративних стягнень, які визначені у ст. 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Водночас вважаємо, що для адміністративної відповідальності як для виду юридичної відповідальності є характерними такі специфічні ознаки:

1) вона виникає у публічно-правовій сфері та має обов'язковий характер;

2) застосовується для охорони встановленого публічного порядку;

3) має декларативний характер та полягає у застосуванні адміністративних стягнень;

4) застосовується лише у разі здійснення суб'єктом винної антигромадської поведінки;

5) супроводжується державним і громадським осудом правопорушника і вчиненого ним діяння;

6) є підставою для застосування до правопорушника негативних правообмежувальних заходів матеріального та морального характеру;

7) юридичною підставою для застосування є склад адміністративного правопорушення, який міститься не лише в єдиному кодифікованому нормативно-правовому акті, але й в інших законах України;

8) спричиняє виникнення строкових обмежень прав суб'єкта правопорушника.

Узагальнюючи викладене, вважаємо, що *адміністративна відповідальність* – це форма реагування держави через діяльність уповноважених органів, що проявляється через примусове застосування до правопорушника негативних правообмежувальних заходів матеріального і морального характеру на підставі вчиненого суспільно шкідливого діяння, передбаченого адміністративно-правовими нормами.

Отже, адміністративна відповідальність за порушення законодавства у сфері безпечності та якості харчових продуктів – це урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність компетентних суб'єктів, яка спрямована на примусове застосування до правопорушника правообмежувальних заходів матеріального та морального характеру за вчинене ним правопорушення, що визначене Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими законами України, які урегульовують відносини у сфері безпечності та якості харчових продуктів.

Водночас відзначимо, що адміністративна відповідальність за порушення законодавства у сфері безпечності та якості харчових продуктів має специфічні ознаки, що дають підстави визначити її як окремий підінститут адміністративної відповідальності. Цими ознаками є такі:

1) адміністративне правопорушення це підстава для притягнення до адміністративної відповідальності, що передбачена ст. 65 Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» та ст. 42-2 КУпАП;

2) застосування цього інституту передбачає застосування до юридичних осіб штрафу розміром від 10 до 50 мінімальних заробітних плат (від 37 230 до 186 150 грн), до фізичних осіб – підприємців – від 6 до 40 мінімальних заробітних плат (від 22 338 до 148 920 грн), до фізичних осіб від 8 до 20 неоподатковуваних мінімумів доходів гро-

мадян (від 136 до 340 грн) з конфіскацією зазначеної продукції або без такої, до посадових осіб від 15 до 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 255 до 850 грн) з конфіскацією зазначеної продукції або без такої;

3) види складів адміністративних правопорушень, що визначають підстави адміністративної відповідальності за порушення законодавства про харчові продукти, врегульовані сферними нормативно-правовими актами;

4) суб'єктами притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства про харчові продукти є уповноважені публічні органи управління (зокрема, державний інспектор та державний ветеринарний інспектор);

5) до адміністративної відповідальності за порушення законодавства про харчові продукти притягаються винні особи, що вчинили протиправне діяння, наприклад, порушення встановлених законодавством гігієнічних вимог до виробництва та/або обігу харчових продуктів або кормів, а також виробництво, зберігання харчових продуктів або кормів без отримання експлуатаційного дозволу на відповідну потужність тощо;

6) суб'єктами відповідальності є юридичні особи (оператор ринку), фізичні особи – підприємці, фізичні особи, посадові особи;

7) одиницею виміру грошового стягнення є мінімальна заробітна плата та неоподатковуваний мінімум доходів громадян;

8) акт про притягнення до адміністративної відповідальності приймається одноосібно у формі припису щодо усунення порушень, передбачених п.п. 2–4, 6, 8, 9, 11, 12 ч. 1 ст. 65, якщо вони вчинені вперше протягом останніх трьох років, та складення протоколу про порушення законодавства про харчові продукти;

9) право складати протоколи про адміністративні правопорушення у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів має центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів (статті 42-1, 42-2, 107, 166-22, 188-22).

Література

1. Соціально-економічне становище України за січень – березень 2018 року. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
2. Советское административное право / под ред. В.И. Поповой и М.С. Студеникиной. М.: Юрид. лит., 1988. 320 с.
3. Адміністративне право України: академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. В.Б. Авер'янов. Київ: Юрид. думка, 2004. 2004. 584 с.
4. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Воронеж: ВГУ, 1970. 267 с.
5. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України: навч. посіб. Київ: КМУЦА, 1995. 78 с.

6. Бондаренко Г.П. Адміністративна відповідальність в СРСР. Л.: ЛДУ, 1975. 176 с.

7. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.

8. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктне право у юридично-галузевій парадигмі. Право України. 2002. № 4. С. 17.

9. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. 2001. 220 с.

Анотація

Заптоцька О. В. Загальна характеристика адміністративної відповідальності в сфері безпечності та якості харчових продуктів. – Стаття.

У цій науковій статті розкрито поняття адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері безпечності та якості харчових продуктів. Розкрито підстави цієї відповідальності. Розкрито зміст та виокремлено особливості адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері безпечності та якості харчових продуктів.

Ключові слова: харчові продукти, дозвіл, документи дозвільного характеру, дозвільна система, дозвільне провадження.

Аннотация

Заптоцкая Е. В. Общая характеристика административной ответственности в сфере безопасности и качества пищевых продуктов. – Статья.

В данной научной статье раскрыто понятие административной ответственности за нарушение законодательства в сфере безопасности и качества пищевых продуктов. Раскрыто основания данной ответственности. Раскрыто содержание и выделены особенности административной ответственности за нарушения законодательства в сфере безопасности и качества пищевых продуктов.

Ключевые слова: пищевые продукты, разрешение, документы разрешительного характера, разрешительная система, разрешительное производство.

Summary

Zapototska O. V. General characteristics of administrative responsibility in the field of safety and quality of food products. – Article.

In this scientific article the concept of administrative responsibility for violation of the legislation in the field of safety and quality of food products is disclosed. The grounds of this responsibility are revealed. The content and specific features of administrative responsibility for violation of the legislation in the field of safety and quality of food products are revealed.

Key words: food products, permits, permits, permits, permitting system, permitting proceedings.