

УДК 342.7

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

ПОНЯТТЯ ТА СТАДІЇ ДОЗВІЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕЧНОСТІ ТА ЯКОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ

Дозвільна система у сфері господарської діяльності становить сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з виданням документів дозвільного характеру, переоформленням, анулюванням документів дозвільного характеру. Водночас, у базовому нормативно-правовому акті, яким урегульовано відносини у сфері безпечності та якості харчових продуктів, не визначено поняття дозволу у сфері безпечності та якості харчових продуктів, а також відсутній перелік документів дозвільного характеру, що видаються в досліджуваній сфері. Тому наразі з'ясуємо сутність поняття «дозвіл в сфері безпечності та якості харчових продуктів», а також розкриємо елементи дозвільного провадження в досліджуваній сфері.

Дозволи важливі елементи адміністративно-правового регулювання, які забезпечують соціальну свободу та активність людини. Вони набувають юридичного характеру з моменту їхнього закріплення в нормах уповноваження як суб'єктивні права та реалізуються у формі використання, що визначає добровільний характер, їхню залежність від бажання суб'єкта, якому належить суб'єктивне право. Дозвіл полягає в наданні особі суб'єктивного юридичного права самостійно приймати рішення щодо реалізації передбачених правовими нормами варіантів власної поведінки [1, с. 496].

У правовій науці та правозастосовній діяльності органів публічної адміністрації існують різні позиції до підходу щодо детермінації змісту дозвільної системи. Причиною такої ситуації, на думку О.В. Кузьменко, стала «очевидна невідповідність законодавчої концепції дозвільної системи реальним масштабам ліцензійно-дозвільної діяльності органів публічної адміністрації та наявність нормативно конкретизованого переліку об'єктів регулювання цієї системи, факт існування якого не міг не накласти відбиток на відповідні теоретичні положення; усе це дало вченим-адміністративістам привід для розуміння дозвільної системи у двох значеннях – «широкому» та «вузькому» [2, с. 229].

У науці адміністративно права по-різному тлумачать поняття «дозволи». В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко розуміють під дозволом юридичний дозвіл вчинений за умов, передбачених нормою, ті чи інші дії або утриматися від їхнього

вчинення за своїм бажанням. Та науковці визначають, що дозволи поряд із приписами та заборонами є методом регулювання [3, с. 35]. А.Т. Комзюк, Р.С. Миронюк та В.М. Бевзенко визначають поняття «дозвіл» як закріплену нормою права допустиму можливість здійснення суб'єктами правовідносин певних дій або допустиму можливість утримуватися від їхнього вчинення; межі допустимої законом поведінки таких суб'єктів [4, с. 85].

У теоретичних дослідженнях дозвільну систему визначають як регламентований правом порядок, що зобов'язує державні та громадські установи, підприємства, а також громадян отримати у відповідних державних органах дозвіл на виготовлення, реалізацію, придбання, перевезення (зберігання й використання) визначених предметів [5], або як сукупність правил, котрі регулюють порядок виготовлення, придбання, користування, зберігання, реалізації й транспортування таких об'єктів, охорона яких становить особливу турботу держави та спрямована на гарантування громадської безпеки, запобігання та припинення можливого використання цих об'єктів зі злочинною метою та ін. [6; 7].

Х.П. Ярмачі розглядає дозволи як складовий елемент дозвільної системи, яка у спеціальній літературі розглядається як організаційно-правова діяльність, що здійснюється державою з метою забезпечення своїх економічних і соціально-політичних інтересів, для створення необхідних умов нормальної діяльності державних і громадських організацій, дотримання законності, охорони власності й гарантування громадської безпеки [8, с. 200].

Таким чином, пропонуємо під «дозволом» в «широкому» значенні розуміти законодавчо надане право власника дозволу діяти на власний розсуд у межах предмета дозволу та реалізовувати свої права та обов'язки в відповідному напрямку. Тоді як дозвільна діяльність – це законодавчо регламентована діяльність уповноваженого суб'єкта публічної адміністрації та їхніх посадових осіб, направлена на надання законодавчої можливості суб'єкту-заявнику отримати право вчинення певних дій та бути учасником правовідносин, які визначені предметом дозволу.

Таким чином, дозвіл у сфері безпечності та якості харчових продуктів – це надане уповнова-

женою посадовою особою територіальних органів Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, а також уповноваженою посадовою особою територіальних органів Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України право здійснювати господарську діяльність пов'язану з виробництвом та/або зберіганням харчових продуктів тваринного походження, та/або реалізацією (оптовою реалізацією) сільськогосподарської продукції, зокрема харчових продуктів, на спеціально оснащених та відведених місцях на підставах встановлених законодавчими актами.

О.В. Кузьменко пропонує під «дозвільним провадженням» розуміти регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації, під час дії якої вирішуються питання про забезпечення реалізації прав фізичних та юридичних осіб на виконання певних дій або займання певними видами діяльності шляхом надання їм відповідного дозволу [2, с. 127].

О.В. Кузьменко пропонує розкривати зміст дозвільного провадження через такі стадії: 1) порушення дозвільного провадження (підставами порушення є подача заяви зацікавленою в одержанні дозволу особою); 2) безпосереднє вивчення компетентним органом публічної адміністрації, документів або обстеження приміщень, речей на предмет відповідності їх вимогам дозвільної системи; 3) прийняття рішення; 4) оскарження прийнятого рішення; 5) виконання прийнятого рішення (видання дозволу).

Дотримуючись класичної структури сталій дозвільного провадження, розкриємо зміст його стадій щодо отримання експлуатаційного дозволу.

Для отримання експлуатаційного дозволу юридична особа або фізична особа – підприємець подає в дозвільний центр заяву, до якої додається довідка про здатність провадити відповідну діяльність, де зазначається інформація про наявність кваліфікованого персоналу, технологічного обладнання, перелік товарів, що виготовляються або реалізуються, за підписом такої особи, а також у разі провадження діяльності під час такої діяльності:

- переробки неістівних продуктів тваринного походження (перелік таких продуктів);
- виробництва, змішування та приготування кормових добавок, преміксів і кормів (перелік таких добавок, преміксів і кормів).

Заява та документи, що додаються до неї, подаються в одному примірнику особисто керівником юридичної особи або фізичною особою – підприємцем чи уповноваженою особою або надсилаються рекомендованим листом з описом вкладення. Підпис зазначеної особи скріплюється печаткою (у разі її наявності).

На підставі заяви та документів керівник державного органу ветеринарної медицини видає наказ та призначає державних інспекторів ветеринарної медицини для проведення інспектування потужностей (об'єктів) з метою встановлення їхньої відповідності положенням Закону України «Про ветеринарну медицину», ветеринарно-санітарним заходам та технічним регламентам. Строк проведення інспектування не повинен перевищувати 10 робочих днів від дня надходження заяви та документів.

У разі прийняття рішення про відмову у видачі експлуатаційного дозволу операторові потужностей надсилається протягом десяти робочих днів повідомлення про прийняте рішення з обґрунтуванням підстави.

Експлуатаційний дозвіл видається згідно з додатком у трьох примірниках: перший – для оператора потужностей, другий – управління Держпродспоживслужби в районі (місті), третій – Держпродспоживслужби.

У разі видачі експлуатаційного дозволу Держпродспоживслужба присвоює потужностям (об'єктам) ідентифікаційний контрольний номер та вносить їх до відповідного реєстру, який ведеться в установленому Держпродспоживслужбою порядку.

Підставами для тимчасового зупинення дії експлуатаційного дозволу є такі:

- порушення ветеринарно-санітарних заходів або технічних регламентів;
- невиконання оператором потужностей приписів, наказів, виданих за результатами проведення інспектування державними інспекторами ветеринарної медицини.

У разі виявлення під час здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на потужностях (об'єктах), на які видано експлуатаційний дозвіл, порушень вимог законодавства з питань ветеринарної медицини державний інспектор ветеринарної медицини видає припис про їхнє усунення, а у разі виявлення порушень, які створюють безпосередню загрозу здоров'ю тварин, – припис про негайне усунення таких порушень або заборону використання відповідного обладнання, подає звіт, разом із необхідними матеріалами й документами, відповідному головному державному інспекторові ветеринарної медицини або його заступникові та контролює виконання вимог припису.

Відповідний головний державний інспектор ветеринарної медицини або його заступник після розгляду звіту державного інспектора ветеринарної медицини приймає рішення й видає наказ про тимчасове зупинення дії експлуатаційного дозволу.

Дія експлуатаційного дозволу зупиняється на строк не більш як три місяці.

Якщо протягом встановленого строку порушення не усунуто, то відповідний головний державний інспектор ветеринарної медицини або його заступник приймає рішення та видає наказ про скасування експлуатаційного дозволу, що є підставою для виключення потужності (об'єкта) з відповідного реєстру [9].

Іншим видом експлуатаційного дозволу, який потрібно отримати суб'єктові, що провадить господарську діяльність, пов'язану з харчовими продуктами є експлуатаційний дозвіл для операторів ринку, що провадять діяльність із виробництва та/або зберігання харчових продуктів тваринного походження.

Виконавцями заходів, необхідних для видання експлуатаційного дозволу, є посадові особи територіальних органів Держпродспоживслужби.

Для отримання експлуатаційного дозволу оператор ринку особисто, через уповноважений ним орган чи особу або рекомендованим листом подає в одному примірнику відповідну заяву та перелік харчових продуктів, які планує виробляти або зберігати (далі – перелік).

Оператор ринку несе відповідальність за достовірність інформації, зазначеної в заяві про отримання експлуатаційного дозволу (далі – заява) та переліку. Після надходження заяви та переліку посадова особа територіального органу Держпродспоживслужби проводить інспекцію (огляд) потужностей (об'єктів) з метою встановлення їхньої відповідності санітарним заходам.

Термін видання експлуатаційного дозволу становить 30 календарних днів із дня отримання територіальним органом Держпродспоживслужби заяви та переліку. Рішення про видання або відмову у виданні експлуатаційного дозволу приймається територіальним органом Держпродспоживслужби на підставі результатів інспекції (огляду) заявлених потужностей щодо їхньої відповідності санітарним заходам.

Інспекція (огляд) заявлених потужностей проводиться не пізніше 15 календарних днів із дня отримання територіальним органом Держпродспоживслужби заяви та переліку.

Розмір плати (адміністративний збір) за надання адміністративної послуги з видачі або поновлення дії експлуатаційного дозволу становить 0,17% мінімальної заробітної плати в місячному розмірі, встановленої законом на 1 січня календарного року, у якому заява подається оператором ринку в центр надання адміністративних послуг, до визначення законом розміру адміністративного збору.

Експлуатаційний дозвіл видається територіальним органом Держпродспоживслужби в трьох примірниках. Перший примірник видається операторові ринку, другий – залишається у територіальному органі Держпродспоживслужби, третій – надсилається до Держпродспоживслужби.

Термін дії експлуатаційного дозволу необмежений.

У разі прийняття рішення про відмову у видачі експлуатаційного дозволу операторові ринку видається особисто та/або надсилається поштовим відправленням письмове повідомлення із зазначенням передбачених законодавством підстав для такої відмови.

Рішення про відмову у видачі експлуатаційного дозволу може бути оскаржене у Держпродспоживслужбі або суді.

У разі усунення причин, що стали підставою для відмови у видачі експлуатаційного дозволу, повторний розгляд документів здійснюється територіальним органом Держпродспоживслужби у термін, що не перевищує п'яти робочих днів із дня повторного отримання заяви та переліку.

У разі, коли оператор ринку не виконує вимоги наказу або розпорядження про тимчасове припинення функціонування потужності або частини потужності та/або тимчасову заборону обігу об'єктів санітарних заходів, то посадова особа територіального органу Держпродспоживслужби виносить постанову про тимчасове припинення дії експлуатаційного дозволу з деталізацією на рівні виробничої лінії та/або харчових продуктів залежно від виду діяльності оператора ринку. У разі тимчасового припинення дії експлуатаційного дозволу така інформація зазначається у відповідному реєстрі та оприлюднюється протягом трьох робочих днів Держпродспоживслужбою на її офіційному веб-сайті.

Оператор ринку, дію експлуатаційного дозволу якого тимчасово припинено, не має права здійснювати виробництво, реалізацію та/або обіг харчових продуктів на таких потужностях. Він може подати заяву територіальному органу Держпродспоживслужби про поновлення дії експлуатаційного дозволу після усунення причин, що стали підставою для такого припинення. У разі прийняття рішення про тимчасове припинення дії експлуатаційного дозволу або його анулювання оператор ринку може оскаржити таке рішення у Держпродспоживслужбі або суді [10].

Розкривши сутність провадження щодо отримання експлуатаційних дозволів на провадження на потужностях (об'єктах) діяльності з переробки неїстівних продуктів тваринного походження; виробництва, змішування та приготування кормових добавок, преміксів і кормів, а також експлуатаційного дозволу для операторів ринку, що провадять діяльність із виробництва та/або зберігання харчових продуктів тваринного походження, можемо констатувати, що цей вид провадження складається з таких стадій: 1) порушення дозвільного провадження (підставами порушення є подача заяви особою, зацікавленою в одержанні дозволу); 2) безпосереднє вивчення компетент-

ним органом публічної адміністрації (органів Держпродспоживслужби), поданих документів або обстеження приміщень, речей на предмет їхньої відповідності вимогам дозвільної системи, проведення інспекцій потужностей; 3) прийняття рішення про видання дозволу; 4) оскарження прийнятого рішення (позасудове та судове оскарження); 5) видання дозволу.

Література

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.
2. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія. Київ, 2005. 358 с.
3. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. Київ, 2003. 544 с.
4. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: навчальний посібник. Київ: Прецедент, 2007. 599 с.
5. Бахрах Д.Н. Административное право: ученик. Москва: БЕК, 1996. 284 с.
6. Советское административное право : учеб. / под ред. А.П. Коренева. Москва: Юрид. лит., 1986. 400 с.
7. Коренев А.П. Административное право России. Учебник: в 3-х частях. Часть I. Москва, 1999. 280 с.
8. Ярмак Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : монографія. Одеса, 2006. 336 с.
9. Про затвердження Порядку видачі експлуатаційного дозволу: затв. Постановою Кабінету міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 978. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/978-2008-p>
10. Про затвердження Порядку видачі експлуатаційного дозволу, форми експлуатаційного дозволу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 930. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP150930.html

Анотація

Запотоцька О. В. Поняття та стадії дозвільного провадження в сфері безпеки та якості харчових продуктів. – Стаття.

Розкрито сутність процесу щодо отримання експлуатаційного дозволу на провадження на потужностях (об'єктах) діяльності з переробки неїстівних продуктів тваринного походження; виробництва, змішування та приготування кормових добавок, преміксів і кормів, а також експлуатаційного дозволу для операторів ринку, що провадять діяльність із виробництва та/або зберігання харчових продуктів тваринного походження. Спираючись на це, можемо констатувати, що цей вид провадження складається з таких стадій: 1) порушення дозвільного провадження; 2) безпосереднє ви-

вчення компетентним органом публічної адміністрації (органів Держпродспоживслужби) поданих документів або обстеження приміщень; 3) прийняття рішення про видання дозволу; 4) оскарження прийнятого рішення (позасудове та судове оскарження); 5) видання дозволу.

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

Аннотация

Запотоцкая Е. В. Понятие и стадии разрешительного производства в сфере безопасности и качества пищевых продуктов. – Статья.

Раскрыта сущность производства по получению эксплуатационного разрешения на осуществление на мощностях (объектах) деятельности по: переработке несъедобных продуктов животного происхождения; производства, смешивания и приготовления кормовых добавок, премиксов и кормов, а также эксплуатационного разрешения для операторов рынка, осуществляющих деятельность по производству и/или хранения пищевых продуктов животного происхождения. За которым можем констатировать, что данный вид производства состоит из следующих стадий: 1) нарушение разрешительного производства; 2) непосредственное изучение компетентным органом публичной администрации (органов Держпродспоживслужби) представленных документов или обследования помещений; 3) принятие решения о выдаче разрешения; 4) обжалование принятого решения (внесудебное и судебное обжалование) 5) выдача разрешения.

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

Summary

Zapototska O. V. The concept and stage of permissive proceedings in the field of food safety and quality. – Article.

The essence of the procedure for obtaining an operating permit for the production of facilities (objects) for: processing of inedible products of animal origin is disclosed; production, mixing and preparation of feed additives, premixes and forages, as well as operating permission for market operators operating in the production and / or storage of food products of animal origin, we can state that this type of proceedings consists of the following stages: 1) violation of the permit proceedings; 2) the direct examination by the competent public administration body (the organs of the State Procurement Civic Service) of the documents submitted or inspection of premises; 3) making a decision on issuing a permit; 4) appeal of the decision (out-of-court and judicial appeal); 5) issue of permission.

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