

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.7

О. В. Запотоцька

кандидат технічних наук,
старший викладач кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Київського національного торгово-економічного університету,
докторант
Університету сучасних знань

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ РЕЄСТРАЦІЇ ПОТУЖНОСТЕЙ ОПЕРАТОРІВ РИНКУ У СФЕРІ БЕЗПЕЧНОСТІ ТА ЯКОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ

У статті розкрито особливості здійснення реєстрації потужностей операторів ринку у сфері безпеки та якості харчових продуктів. Визначено поняття й ознаки реєстрації як засобу публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчових продуктів. Запропоновано класифікацію реєстраційних проваджень у сфері безпеки та якості харчових продуктів.

Ключові слова: харчові продукти, безпека харчових продуктів, якість харчових продуктів, контроль, реєстрація.

Постановка проблеми. Порядок здійснення державної реєстрації у сфері безпеки та якості харчових продуктів підтверджується положеннями Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпеки та якості харчових продуктів» (далі – Закон), а також підзаконними нормативно-правовими актами, розробленими на виконання положень Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпеки та якості харчових продуктів», однак незважаючи на те, що цей порядок регламентований, усе одно трапляються випадки, коли оператори ринку здійснюють свою діяльність із метою збільшення свого прибутку, обходячи реєстраційні процедури.

Метою статті є розкриття особливостей здійснення реєстрації потужностей операторів ринку у сфері безпеки та якості харчових продуктів.

Виклад основного матеріалу. У теорії адміністративного права науковці теж по-різному підходять до визначення поняття «реєстрація», при цьому одні автори розкривають зміст цього поняття через здійснення реєстраційної діяльності, інші – через здійснення реєстраційного

провадження, а ще інші – через інститут адміністративних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розглядаючи державну реєстрацію з інституційного погляду, М.П. Гурковський, О.М. Добров, Т.В. Мехтієва, Ю.М. Мільшин, В.О. Спасенко й інші переконані, що реєстрація є одним із правових інститутів адміністративного права, яким забезпечується фіксація фактів, явищ, відомостей чи певних матеріальних об'єктів із метою їх державного обліку та контролю, засвідчення дійсності й надання їм законного статусу, у результаті чого настають юридичні наслідки.

Дещо інший підхід до визначення поняття «державна реєстрація» мають А.Л. Правдюк, С.С. Савченко.

А.Л. Правдюк під державною реєстрацією пропонує розуміти акт офіційного визнання законності існування визначених матеріальних об'єктів і юридичних фактів. Діюче адміністративне законодавство визначає значну кількість об'єктів, що підлягають державній реєстрації, а також органів виконавчої влади, що вповноважені здійснювати таку реєстрацію. В окремих

випадках законодавство визначає процедуру реєстрації як облік, що певним чином є рівнозначною правовою категорією [1, с. 15].

С.С. Савченко пропонує державну реєстрацію розглядати як спосіб державного регулювання суспільних відносин; функцію державного управління, що доповнює й конкретизує такі загальні функції державного управління, як регулювання, контроль і облік [2, с. 7].

З погляду управлінського складника розкривають поняття «державна реєстрація» С.В. Ківалов, О.В. Шмалій, В.В. Степаненко.

С.В. Ківалов визнає державну реєстрацію як правовою (учинення юридично значимих дій), так і неправовою формою державного управління (здійснення матеріально-технічних операцій) [3].

На думку О.В. Шмалій, державна реєстрація одна з форм державного управління, що реалізується за допомогою певних адміністративно-правових методів [4].

В.В. Степаненко, характеризуючи форми державної реєстрації, легалізацію відносить до методів управлінського впливу, а облік до методів організації роботи апарату управління [5].

Наступною ознакою реєстрації є те, що вона виступає своєрідним засобом контролю, який використовують суб'єкти публічної адміністрації в публічному управлінні. А.С. Кисіль визначає державну реєстрацію як спосіб державного регулювання суспільних відносин; функцію державного управління, що доповнює й конкретизує такі загальні функції державного управління, як регулювання, контроль і облік; як правову форму діяльності органів публічної адміністрації; правовий режим; адміністративну послугу; правовий інститут; засіб контролю залежно від мети та наукових інтересів дослідника [6, с. 36].

Ми підтримуємо погляди науковців, які розглядають державну реєстрацію як вид адміністративних послуг. Це, наприклад, М.П. Гурковський, І.Б. Коліушко, В.П. Тимощук, О.Г. Юшкевич та інші дослідники. Важливим критерієм класифікації адміністративних послуг, на їхнє переконання, є зміст адміністративної діяльності з надання таких адміністративних послуг, як реєстрація, надання дозволу (ліцензії), сертифікація, атестація, верифікація, легалізація, установлення статусу тощо [7].

Так, наприклад, ст. 62 Закону чітко визначено, що адміністративними послугами у сфері безпечності харчових продуктів є державна реєстрація: а) новітніх харчових продуктів; б) хар-

чових добавок; в) ароматизаторів, за винятком окремої групи ароматизаторів, визначених центральним органом виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я; г) ензимів; ґ) допоміжних матеріалів для перероблення та матеріалів, що контактують із харчовими продуктами, які вперше вводяться в обіг та/або вперше використовуються на території України; д) вод природних мінеральних [11].

Підсумовуючи викладене вище, вважаємо, що *державна реєстрація* – це багатогранне та багатовекторне поняття, яке варто розглядати так: 1) дія, що спрямована на наділення предмета реєстрації ознакою юридичної значущості та юридичного визнання; 2) засіб реалізації управлінського впливу у сфері публічного управління, тобто дієвий інструмент публічного адміністрування; 3) діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації; 4) вид адміністративних послуг, що реалізується через право фізичної та юридичної особи звернутися до уповноваженого суб'єкта з метою задоволення свого публічного інтересу.

Процедура державної реєстрації здійснюється шляхом реалізації реєстраційного провадження, що є безперечною частиною адміністративного процесу.

Одним із видів неконфліктних проваджень в адміністративному процесі є саме реєстраційне провадження, що охоплює широке коло суспільних відносин, учасниками яких, з одного боку, є органи публічної адміністрації та їх посадові особи, а також центри з надання адміністративних послуг, а з іншого – фізичні або юридичні особи, що в процесі звернення до суб'єкта публічної адміністрації бажають реалізувати свій публічний інтерес. У ході здійснення реєстраційного провадження й відбуваються дії, які спрямовані на реєстрацію певних актів, дій, об'єктів.

У процесі здійснення державної реєстрації у сфері безпечності та якості харчових продуктів яскраво проявляється характерна властивість, притаманна багатьом адміністративним провадженням. Маємо на увазі, що під час вирішення адміністративних суперечок характерним є те, що ці суперечки, як правило, не виходять із внутрішньоорганізаційних відносин, а виходять за рамки службової підлеглості, тобто виникають між особами, не підлеглими одна одній. У разі застосування заходів адміністративного впливу органами управління у сфері

безпе́чності та якості харчових продуктів, коли уповноважений на те орган застосовує норму матеріального права, адміністративно-правові відносини, які виникли, також виходять за рамки внутрішньоорганізаційної діяльності апарату, оскільки безпосередньо зачіпають інтереси інших, не підлеглих цьому апарату осіб.

У процесі здійснення державної реєстрації у сфері безпе́чності та якості харчових продуктів адміністративний процес чітко регламентується там, де можливе розв'язання суперечок між органом державного управління й фізичною чи юридичною особою. Компетентний орган повинен винести на підставі й для виконання закону чи іншого нормативного акта рішення, дотримуючись прав і законних інтересів учасників адміністративної справи.

Так, проаналізувавши положення Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпе́чності та якості харчових продуктів», можемо відзначити, що об'єктами державної реєстрації є: 1) потужності, щодо яких прийнято рішення про видачу експлуатаційного дозволу; 2) потужності з виробництва та/або обігу харчових продуктів, на які не вимагається отримання експлуатаційного дозволу; 3) транспортний засіб, що використовується як потужність із реалізації харчових продуктів кінцевим споживачем; 4) транспортний засіб, що використовується оператором ринку виключно для перевезення харчових продуктів, яке не пов'язане з експлуатацією належної йому зареєстрованої потужності; 5) новітні харчові продукти; 6) харчові добавки [11, п. 91, ч. 1 ст. 1]; 7) ароматизатори, за виключенням окремої групи ароматизаторів, визначених центральним органом виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я; 8) ензими каталізатори білкової природи, що утворюються й функціонують у всіх живих організмах; 9) допоміжні матеріали для перероблення та матеріали, що контактують із харчовими продуктами, які вперше вводяться в обіг та/або вперше використовуються на території України; 10) вода питна, яку планується віднести до категорії «вода природна мінеральна» [8, ст. ст. 23, 28].

Не підлягає державній реєстрації як окрема потужність транспортний засіб, що використовується оператором ринку у зв'язку з експлуатацією іншої належної йому зареєстрованої потужності чи потужності, на яку видано експлуатаційний дозвіл.

Слід відзначити, що станом на 01 січня 2018 р. в Україні зареєстровано таку кількість потужностей за областями: Вінницька область – 11 220; Волинська область – 7032; Дніпропетровська – 7921; Донецька – 5801; Житомирська – 10 027; Закарпатська – 5557; Запорізька – 8228; Івано-Франківська – 8441; Київська – 7591; Кіровоградська – 6859; Луганська – 4508; Львівська – 9426; Миколаївська – 7849; Одеська – 6048; Полтавська – 11 570; Рівненська – 6291; Сумська – 8896; Тернопільська – 6588; Харківська – 9004; Херсонська – 8020 [9].

Суб'єктів реєстраційних правовідносин можна розділити на дві групи:

1) суб'єкти, які виконують функції щодо ведення провадження – це наділені владними повноваженнями посадові особи центральних органів виконавчої влади та їх територіальних управлінь, що здійснюють реєстраційну діяльність, участь яких у провадженні є обов'язковою, оскільки без них проведення державної реєстрації неможливе. Це пов'язано насамперед із тим, що остаточне рішення у будь-якій реєстраційній справі, яка розглядається та вирішується в межах провадження, приймається в односторонньому порядку саме цими суб'єктами, беручи до уваги владно-розпорядчий характер їхньої діяльності. Так, наприклад, згідно з Указом Президента України «Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції» від 21 січня 2015 р. № 17 постановлено ліквідувати Державну реєстраційну службу та Державну виконавчу службу, поклавши на Міністерство юстиції завдання й функції з реалізації державної політики у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) із питань державної реєстрації актів цивільного стану, речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців, договорів комерційної концесії (субконцесії), із питань реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, статутів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо їх реєстрація передбачена законами, статуту територіальної громади м. Києва, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації й інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності. Установлено, що Міністерство юстиції є правонаступником Державної реєстраційної служби та Державної виконавчої служби, що ліквідуються, у частині реалізації державної політики у сферах, зазначених у пункті 1 цієї Постанови [10; 11];

2) сторонами реєстраційних адміністративних проваджень і процедур, як правило, є орган виконавчої влади, що реєструє, і громадянин або організація, що претендують на офіційне визнання законності існування визначених матеріальних об'єктів або юридичних подій, станів і дій. Від імені заявника в реєстраційних адміністративних провадженнях і процедурах може брати участь його представник на підставі доручення, а також можуть залучатися й інші особи, наприклад, фахівці, експерти й ін.

Залежно від предмета реєстраційного провадження в провадженнях у сфері безпечності та якості харчових продуктів реєстраційну діяльність із боку публічної адміністрації здійснюють два суб'єкти:

1) центральний орган виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я, здійснює реєстраційну діяльність у сфері безпечності та якості харчових продуктів (безпосередньо реєстрація та ведення реєстрів) щодо новітніх харчових продуктів; харчових добавок; ароматизаторів; ензимів; вод питних мінеральних відповідно до встановлених критеріїв;

2) центральний орган виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпечності й окремих показників якості харчових продуктів (територіальний орган Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів), здійснює реєстраційну діяльність щодо встановлення порядку затвердження експортних потужностей, внесення та виключення їх із реєстру; відповідає за проведення постійних консультацій із відповідними органами інших країн щодо визнання еквівалентності всіх або окремих санітарних заходів із метою подальшого підписання відповідних угод; щодо потужностей із виробництва та/або обігу харчових продуктів, ведення державного реєстру потужностей операторів ринку та надання інформації з нього заінтересованим суб'єктам.

Водночас відзначимо, що реєстраційна справа, як правило, порушується на підставі відповідного звернення зацікавленої особи, тобто з іншої сторони виступає суб'єкт-заявник, суб'єкт господарювання, який бажає здійснити реєстрацію з метою затвердження свого юридичного статусу. У цьому разі таким суб'єктом є оператор ринку чи його уповноважений представник.

Слід відзначити, що в деяких випадках реєстраційні адміністративні провадження та проце-

дури можуть порушуватися на підставі офіційних документів, що направляються в орган, який реєструє, іншими органами публічного управління або з ініціативи самого органу, що реєструє.

Отже, реєстраційні провадження у сфері безпечності та якості харчових продуктів мають, на нашу думку, такі характерні ознаки:

– по-перше, це сукупність послідовних взаємопов'язаних дій органів публічної адміністрації з прийняття кінцевого юридичного рішення, і в більшості випадків результатом є видача підтверджувального документа, що свідчить про завершення реєстраційної процедури;

– по-друге, суб'єктами здійснення цього виду проваджень є Міністерство охорони здоров'я України та Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів. Таким чином, особливістю цього виду адміністративного провадження є множинність суб'єктів, правомочних здійснювати цю діяльність;

– по-третє, сторонами цього виду реєстраційного провадження є особа, зацікавлена в реалізації своїх прав і законних інтересів (суб'єкт господарювання – оператор ринку), і орган публічної адміністрації (посадова особа цього органу), який компетентний здійснювати процедуру реєстрації, що дозволяє реалізовувати ці права, а також центри з надання адміністративних послуг. Потужностям у реєстрі присвоюється особистий реєстраційний номер. Зміна найменування оператора потужності у зв'язку зі зміною типу акціонерного товариства або у зв'язку з перетворенням акціонерного товариства в інше господарське товариство не є підставою для звернення оператора до компетентного органу із заявою про внесення змін до реєстру потужностей у частині найменування такого оператора та не є підставою для внесення таких змін до реєстру. У разі звернення оператора, найменування якого було змінено, до компетентного органу з письмовою заявою про внесення змін до реєстру в частині нового найменування такого оператора компетентний орган безоплатно вносить такі зміни до реєстру, про що письмово повідомляє оператора [ч. 2 ст. 25, 11].

Таким чином, державній реєстрації підлягає кожна окрема потужність оператора ринку. За роботу без державної реєстрації операторам ринку харчових продуктів передбачена адміністративна відповідальність згідно з п. 2 ч. 1 ст. 64 Закону України «Про основні принципи та вимоги до

безпе́чності та якості харчових продуктів» у вигляді накладення штрафу;

– по-четверте, порядок здійснення державної реєстрації врегульовується нормами Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпе́чності та якості харчових продуктів», тоді як процедура здійснення державної реєстрації урегульована підзаконними нормативно-правовими актами, наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення державної реєстрації потужностей, ведення державного реєстру потужностей операторів ринку та надання інформації з нього за інтересованим суб'єктам»;

– по-п'яте, цей вид реєстраційного провадження має логічно визначений порядок проведення встановлених процесуальними нормами стадій, що виражається у вчиненні суб'єктами певних дій;

– по-шосте, суб'єкт, що отримав відмову в реєстрації, тобто оператор ринку, може оскаржити рішення територіального підрозділу компетентного органу про відмову в державній реєстрації потужності відповідно до законодавства.

Висновки і пропозиції. Отже, на нашу думку, **реєстраційне провадження у сфері безпе́чності та якості харчових продуктів** – це сукупність послідовних дій компетентних центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів у сфері охорони здоров'я та безпе́чності і якості харчових продуктів, які спрямовані на реєстрацію потужностей із виробництва та/або обігу харчових продуктів, а також об'єктів санітарних заходів у порядку, передбаченому законами чи підзаконними нормативними правовими актами за заявами фізичних і юридичних осіб.

Беручи до уваги особливості та зміст реєстраційного провадження у сфері безпе́чності та якості харчових продуктів, на нашу думку, **реєстраційні провадження можна класифікувати** таким чином:

1) залежно від рівня компетентного органу: а) центральний орган виконавчої влади; б) територіальні органи центральних органів виконавчої влади; в) центри надання адміністративних послуг;

2) залежно від інституціональної приналежності: а) вид процесуальної діяльності компетентних суб'єктів; б) вид адміністративної послуги;

3) залежно від кількості вчинюваних дій: а) звичайна, тобто оператор ринку в обов'язковому порядку проходить усі (обов'язкові) стадії

реєстраційного провадження; б) кумулятивна, для здійснення якої подається одна заява та за результатами якої присвоюється один особистий реєстраційний номер; в) експрес-реєстрація, що передбачає огляд звіту відповідних міжнародних організацій, які обґрунтовують можливість використання харчового продукту та характеризується коротшим терміном реєстрації;

4) залежно від предмета: а) потужності з виробництва та/або обігу харчових продуктів; б) транспортний засіб, що використовується як потужність із реалізації харчових продуктів кінцевим споживачам або виключно для перевезення харчових продуктів, яке не пов'язане з експлуатацією належної йому зареєстрованої потужності; в) новітні харчові продукти; г) харчові добавки; г) ароматизатори, за виключенням окремої групи ароматизаторів, визначених центральним органом виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я; д) ензими; е) допоміжні матеріали для перероблення та матеріали, що контактують із харчовими продуктами, які вперше вводяться в обіг і/або вперше використовуються на території України; є) вода питна, яку планується віднести до категорії «вода природна мінеральна».

Список використаної літератури:

1. Правдюк А.Л. Організаційно-правові засади реєстрації й ідентифікації сільськогосподарських тварин: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К.: Національний університет біоресурсів і природокористування, 2009. 184 с.
2. Савченко С.С. Реєстраційні процедури в діяльності органів внутрішніх справ: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2012. 18 с.
3. Административное право Украины: учеб. / под общ. ред. С.В. Кивалова. Х.: Одиссей, 2004. 880 с.
4. Шмалый О.В. Регистрация как форма государственного управления: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14. Ростов н/Д, 2004. 186 с.
5. Степаненко В.В. Поняття та правова природа державної реєстрації. Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2011. № 3 (46). С. 136–141.
6. Кисіль А.С. Адміністративно-правове регулювання державної реєстрації юридичних осіб. Адміністративне право і процес. № 1(19). 2017. С. 32–41. URL: <http://aplaw.knu.ua>.

7. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В.П. Тимощук. К. : Факт, 2003. 496 с.
8. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України від 23 грудня 1997 р. № 771/97-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1998. № 19. Ст. 98.
9. Державний реєстр потужностей операторів ринку. URL: <https://docs.google.com/eCY6LrlkuFQPGbwZwABos8/edit#gid=791454858>.
10. Вовк Т.О. Особливості реєстраційного провадження: матеріали наук.-практ. Інтернет-конференції. URL: http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=842%3A290514-09&catid=98%3A2-0514&Itemid=122&lang=ru.
11. Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 р. № 17. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/17-2015-p>.

Запотоцкая Е. В. Особенности осуществления регистрации мощностей операторов рынка в сфере безопасности и качества пищевых продуктов

В научной статье раскрыты особенности осуществления регистрации мощностей операторов рынка в сфере безопасности и качества пищевых продуктов. Определено понятие и признаки регистрации как средства публичного администрирования в сфере безопасности и качества пищевых продуктов. Предложена классификация регистрационных производств в сфере безопасности и качества пищевых продуктов.

Ключевые слова: продукты питания, безопасность пищевых продуктов, качество пищевых продуктов, контроль, регистрация.

Zapototska O. V. Features of registration of capacities of market operators in the field of food safety and quality

In this scientific article the peculiarities of registration of capacities of market operators in the field of food safety and quality are disclosed. The concept and signs of registration as a means of public administration in the field of food safety and quality are defined. The classification of registration procedures in the field of safety and quality of food products is proposed.

Key words: food products, food safety, food quality, control, registration.