УДК 342.9:351.773:664
DOI https://doi.org/10.32782/chern.v4.2026.29

В. В. Пєшков
доктор філософії в галузі права
orcid.org/0009-0007-7286-6259

КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД У СФЕРІ ВИРОБНИЦТВА, ОБІГУ ТА ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ

У статті досліджено контроль і нагляд у сфері виробництва, обігу та державного контролю харчових продуктів як важливі адміністративно-правові засоби забезпечення безпечності харчових продуктів, захисту життя і здоров'я людини, прав споживачів та продовольчої безпеки держави.

Визначено, що контроль у сфері харчових продуктів має переважно перевірочний, оцінювальний і реагувальний характер, тоді як нагляд проявляється у системному спостереженні, профілактиці, моніторингу, оцінюванні ризиків і забезпеченні дотримання публічного інтересу. Запропоновано класифікацію контролю і нагляду за суб'єктом здійснення, сферою реалізації, стадією харчового ланцюга, формою контрольного заходу, правовими наслідками та характером адміністративного впливу. Зроблено висновок, що ефективність контролю і нагляду у сфері харчових продуктів залежить від законності, ризик-орієнтованості, прозорості, належного лабораторного забезпечення, документального оформлення, гарантування прав операторів ринку та реальної спроможності держави оперативно реагувати на небезпечні харчові продукти.

Особливостями контролю і нагляду у сфері харчових продуктів є: спеціальна мета – захист життя, здоров'я та інтересів споживачів; ризик-орієнтований характер; поєднання державного контролю з внутрішнім контролем оператора ринку; значення HACCP-процедур; обов'язковість простежуваності; наявність лабораторного компонента; можливість здійснення контролю на будь-якій стадії виробництва та обігу; спеціальний статус Держпродспоживслужби; документальне оформлення результатів контролю; право оператора ринку на участь у процедурі та оскарження; можливість застосування невідкладних заходів реагування у разі загрози життю або здоров'ю людини.

Відзначено, що ефективність контролю і нагляду у сфері харчових продуктів залежить від законності, прозорості, пропорційності, професійності посадових осіб компетентного органу, належного лабораторного забезпечення, цифровізації контрольних процедур, реалістичного оцінювання ризиків, належного документування результатів перевірок, захисту прав операторів ринку та здатності держави оперативно реагувати на загрози безпечності харчових продуктів.

Ключові слова: контроль, нагляд, харчові продукти, виробництво харчових продуктів, обіг харчових продуктів, державний контроль, Держпродспоживслужба, оператор ринку, безпечність харчових продуктів.

Pieshkov V. V. **CONTROL AND SUPERVISION IN THE SPHERE OF PRODUCTION, CIRCULATION AND STATE CONTROL OF FOOD PRODUCTS**

The article examines control and supervision in the sphere of production, circulation and state control of food products as important administrative and legal means of ensuring food safety, protection of human life and health, consumer rights and food security of the state.

It is determined that control in the sphere of food products is mainly of a verification, evaluation and reaction nature, while supervision is manifested in systematic observation, prevention, monitoring, risk assessment and ensuring compliance with the public interest. A classification of control and supervision is proposed by the subject of implementation, sphere of implementation, stage of the food chain, form of control measure, legal consequences and nature of administrative influence. It was concluded that the effectiveness of control and supervision in the food sector depends on legality, risk-orientation, transparency, proper laboratory support, documentation, guaranteeing the rights of market operators and the real ability of the state to respond promptly to dangerous food products.

The features of control and supervision in the food sector are: a special goal – protecting the life, health and interests of consumers; risk-oriented nature; combining state control with internal control of the market operator; the importance of HACCP procedures; the mandatory traceability; the presence of a laboratory component; the possibility of carrying out control at any stage of production and circulation; the special status of the State Service for Food Safety and Consumer Protection; documentation of control results; the right of the market operator to participate in the procedure and appeal; the possibility of applying emergency response measures in case of a threat to human life or health.

It is noted that the effectiveness of control and supervision in the food sector depends on the legality, transparency, proportionality, professionalism of officials of the competent authority, proper laboratory support, digitalization of control procedures, realistic risk assessment, proper documentation of inspection results, protection of the rights of market operators and the ability of the state to respond promptly to threats to food safety.

Key words: control, supervision, food products, food production, food circulation, state control, State Service for the Food and Consumer Protection of Ukraine, market operator, food safety.

Постановка проблеми. Сфера виробництва та обігу харчових продуктів є однією з найбільш соціально значущих сфер публічного адміністрування, оскільки безпосередньо пов'язана із захистом життя і здоров'я людини, продовольчою безпекою, правами споживачів, санітарним благополуччям населення та стабільністю внутрішнього ринку. Харчові продукти щоденно споживаються невизначеним колом осіб, тому порушення вимог до їх виробництва, зберіган-

© В. В. Пєшков, 2026

ня, транспортування, маркування або реалізації може спричинити не лише індивідуальну шкоду, а й масові негативні наслідки для здоров'я населення.

У таких умовах контроль і нагляд виступають ключовими адміністративно-правовими інструментами забезпечення законності у сфері харчових продуктів. Їх значення полягає не лише у виявленні порушень, а й у попередженні небезпеки, оцінюванні ризиків, перевірці діяльності операторів ринку, забезпеченні простежуваності харчових продуктів, документуванні результатів перевірок, вилученні або відкликанні небезпечної продукції, а також притягненні винних суб'єктів до відповідальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика контролю і нагляду у сфері виробництва та обігу харчових продуктів досліджується у межах адміністративного права, продовольчої безпеки, публічного адміністрування, захисту прав споживачів, продовольчої безпеки та державного нагляду у сфері господарської діяльності.

С. Хенсон і Дж. Касвелл, аналізуючи сучасні питання регулювання безпечності харчових продуктів, наголошували, що ефективна система харчової безпеки повинна поєднувати державне регулювання, відповідальність бізнесу, контроль за дотриманням стандартів і захист інтересів споживачів [10]. Цей підхід має значення для адміністративно-правового аналізу, оскільки дозволяє розглядати контроль не лише як перевірку оператора ринку, а як частину ширшої системи публічного забезпечення безпечності харчових продуктів.

Л. Унневехр і Х. Дженсен досліджували економічні та регуляторні наслідки використання HACCP як стандарту безпечності харчових продуктів [11]. Їхні висновки є важливими для цієї статті, оскільки HACCP-процедури демонструють перехід від суто зовнішнього державного контролю до поєднання державного нагляду з внутрішнім самоконтролем оператора ринку.

М. Мартінез, А. Фірн, Дж. Касвелл і С. Хенсон розглядали співрегулювання як можливу модель управління безпечністю харчових продуктів, звертаючи увагу на взаємодію публічних органів і приватного сектору у сфері харчової безпеки [12]. Такий підхід є релевантним для аналізу контролю і нагляду, оскільки сучасна система безпечності харчових продуктів не може ґрунтуватися виключно на перевірках державного органу, а потребує відповідальності оператора ринку, внутрішніх процедур, аудитів, простежуваності та взаємодії з контролюючими органами.

А. Хавелаар та співавтори у глобальному дослідженні тягаря харчових захворювань довели, що небезпечні харчові продукти залишаються істотною загрозою для здоров'я населення, а тому держави повинні розвивати системи профілактики, моніторингу та контролю харчових ризиків [13]. Ці положення підтверджують, що контроль і нагляд у сфері харчових продуктів мають розглядатися не як формальна адміністративна діяльність, а як елемент охорони здоров'я населення.

Отже, аналіз наукових публікацій свідчить, що контроль і нагляд у сфері харчових продуктів є комплексними явищами, які поєднують публічно-владний вплив, превенцію, моніторинг, внутрішню відповідальність оператора ринку, лабораторну діагностику, оцінювання ризиків і адміністративне реагування.

Метою статті є дослідження поняття, правової природи, нормативної основи, видів, форм і особливостей контролю та нагляду у сфері виробництва, обігу та державного контролю харчових продуктів, а також формулювання авторських дефініцій і висновків щодо їх ролі в системі адміністративно-правового забезпечення безпечності харчових продуктів.

Виклад основного матеріалу. Контроль і нагляд у сфері харчових продуктів мають складну адміністративно-правову природу. Вони спрямовані на забезпечення дотримання обов'язкових вимог законодавства операторами ринку, попередження небезпеки для життя і здоров'я людини, захист прав споживачів, гарантування простежуваності харчових продуктів і забезпечення належного функціонування продовольчого ринку.

Базовим актом у сфері безпечності харчових продуктів є Закон України "Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів". Відповідно до статті 4 цього Закону, державне регулювання у сфері безпечності харчових продуктів здійснюється з метою захисту життя, здоров'я та інтересів споживачів. До засобів такого регулювання належать встановлення санітарних заходів, державна реєстрація визначених об'єктів санітарних заходів, видача експлуатаційного дозволу, інформування операторів ринку і споживачів, встановлення вимог до стану здоров'я персоналу, здійснення державного контролю та відповідальність за порушення законодавства [1].

Закон України "Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я тварин та благополуччя тварин" є спеціальним актом, який визначає систему державного контролю, повноваження компетентного органу, права та обов'язки операторів ринку, принципи здійснення контролю, форми контрольних заходів, порядок планування контролю, відбір зразків, лабораторні дослідже-

ня, контроль на кордоні та відповідальність за порушення законодавства [2].

Поняття контролю у сфері харчових продуктів доцільно розуміти як врегульовану нормами адміністративного права діяльність компетентного органу та його посадових осіб, спрямовану на перевірку дотримання операторами ринку вимог законодавства про харчові продукти, встановлення фактичного стану виробництва, зберігання, транспортування, реалізації або імпорту продукції, документальне оформлення результатів перевірки та застосування заходів реагування у разі виявлення порушень.

Нагляд у цій сфері має ширший і більш превентивний зміст. Його доцільно розглядати як системну діяльність публічної адміністрації щодо спостереження за станом законності, оцінювання ризиків, моніторингу небезпечних факторів, аналізу інформації про операторів ринку, попередження порушень і забезпечення стабільного функціонування системи безпечності харчових продуктів. Якщо контроль переважно відповідає на питання, чи дотримано вимоги у конкретного оператора ринку, то нагляд спрямований на підтримання належного стану всієї системи.

Закон України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" визначає загальні правила здійснення державного нагляду (контролю), зокрема принципи, підстави, форми та порядок проведення заходів контролю [4]. У сфері харчових продуктів ці загальні правила застосовуються з урахуванням спеціального законодавства, оскільки харчові продукти належать до сфери підвищеного суспільного ризику.

Інституційним центром здійснення контролю і нагляду є Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Постанова Кабінету Міністрів України № 667 «Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів» визначає, що Держпродспоживслужба реалізує державну політику у сферах безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, ветеринарної медицини, карантину та захисту рослин, захисту прав споживачів, контролю за цінами та інших суміжних напрямах [6]. Це свідчить, що контроль і нагляд у сфері харчових продуктів мають міжгалузевий характер і охоплюють не лише безпечність продукту, а й супровідні сфери, які впливають на продовольчу безпеку.

Відповідно до Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я тварин та благополуччя тварин» державний контроль у сфері харчових продуктів здійснюється на будь-якій стадії виробництва та обігу харчових продуктів [2]. Це означає, що контроль може охоплювати виробничі потужності, сировину, технологічні процеси, персонал, умови зберігання, транспортування, реалізацію, маркування, документи, простежуваність, імпорт, експорт і лабораторні показники безпечності.

Формами державного контролю є аудит, інспектування, передзабійний та післязабійний огляд, відбір зразків, лабораторне дослідження, документальна перевірка, перевірка відповідності, фізична перевірка та інші заходи, передбачені законом [2]. Кожна з цих форм має власне функціональне призначення. Інспектування дозволяє перевірити фактичний стан потужності й дотримання вимог законодавства. Аудит спрямований на оцінювання процедур, запроваджених оператором ринку. Відбір зразків і лабораторне дослідження забезпечують об'єктивне підтвердження безпечності або небезпечності продукції. Документальна перевірка дозволяє встановити відповідність супровідної документації, сертифікатів, реєстраційних даних і записів оператора ринку.

Особливе значення має ризик-орієнтований підхід. Закон України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я тварин та благополуччя тварин» передбачає, що періодичність планових заходів державного контролю визначається з урахуванням ризику. Це означає, що оператори ринку, діяльність яких створює вищий ризик для життя і здоров'я людей, повинні перевірятися частіше, ніж оператори з нижчим рівнем ризику. Такий підхід відповідає сучасним моделям публічного адміністрування, оскільки дозволяє спрямовувати ресурси держави на найбільш небезпечні сегменти харчового ланцюга.

Контроль у сфері харчових продуктів тісно пов'язаний із внутрішніми обов'язками оператора ринку. Закон України "Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів" покладає на операторів ринку обов'язок розробляти, запроваджувати та застосовувати постійно діючі процедури, засновані на принципах HACCP. Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України № 590 «Про затвердження Порядку видачі, відмови у видачі, анулювання, тимчасового припинення дії, переоформлення та поновлення дії експлуатаційного дозволу, форми експлуатаційного дозволу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» деталізує вимоги щодо розробки, впровадження та застосування таких процедур [8]. У цьому контексті державний контроль перевіряє не лише кінцевий продукт, а й систему управління ризиками всередині підприємства.

Важливим елементом контролю є простежуваність. Вона дозволяє встановити походження харчового продукту, постачальника, отримувача, маршрут переміщення продукції та, у разі виявлення небезпеки, швидко вилучити або відкликати продукт з обігу. Простежуваність є одночасно обов'язком оператора ринку і предметом контролю з боку компетентного органу [1; 2].

Інформаційний контроль пов'язаний із виконанням Закону України "Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів". Цей Закон встановлює вимоги до інформації про харчові продукти, зокрема щодо маркування, складу, алергенів, строку придатності, умов зберігання, походження та інших характеристик продукту [3]. Контроль у цій сфері має гарантійне значення, оскільки забезпечує право споживача на достовірну інформацію та захищає його від введення в оману.

Постанова Кабінету Міністрів України № 27 «Про затвердження Порядку видачі, відмови у видачі, анулювання, тимчасового припинення дії, переоформлення та поновлення дії експлуатаційного дозволу, форми експлуатаційного дозволу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» визначає порядок видачі, відмови у видачі, анулювання, тимчасового припинення дії, переоформлення та поновлення дії експлуатаційного дозволу [7]. Отже, контроль починається ще до фактичного допуску окремих потужностей до діяльності.

Висновки. Отже, контроль і нагляд у сфері харчових продуктів доцільно класифікувати за кількома критеріями:

1) суб'єктом здійснення: державний контроль, внутрішній контроль оператора ринку, лабораторний контроль, прикордонний контроль та громадський контроль. Державний контроль здійснюється компетентним органом і його посадовими особами. Внутрішній контроль реалізується оператором ринку через HACCP-процедури, самоперевірки, записи та внутрішні аудити. Лабораторний контроль здійснюється через дослідження зразків. Прикордонний контроль застосовується до вантажів, що переміщуються через державний кордон. Громадський контроль проявляється через звернення споживачів, громадських організацій і повідомлення про небезпечну продукцію;

2) сферою реалізації: контроль виробництва, контроль обігу, контроль зберігання, контроль транспортування, контроль реалізації, контроль громадського харчування, контроль імпорту, контроль експорту, контроль маркування та контроль харчових продуктів тваринного походження. Така класифікація дозволяє врахувати особливості кожної стадії харчового ланцюга;

3) формою здійснення: документальним, фактичним, лабораторним, інспекційним, аудиторським, моніторинговим і дистанційно-інформаційним. Документальний контроль полягає у перевірці документів. Фактичний контроль передбачає огляд потужностей, обладнання, умов виробництва та зберігання. Лабораторний контроль забезпечує науково обґрунтоване підтвердження показників безпечності. Інспекційний контроль спрямований на перевірку конкретних вимог. Аудиторський контроль оцінює систему управління безпечністю. Моніторинговий контроль забезпечує системне збирання інформації про стан безпечності харчових продуктів;

4) стадією адміністративного впливу: попередній, поточний і наступний. Попередній контроль здійснюється до початку діяльності або до введення продукту в обіг, наприклад під час видачі експлуатаційного дозволу чи реєстрації потужності. Поточний контроль реалізується під час виробництва, зберігання, транспортування і реалізації харчових продуктів. Наступний контроль здійснюється після виявлення порушення та пов'язаний із приписами, розпорядженнями, тимчасовим припиненням діяльності, вилученням продукції, відкликанням і застосуванням санкцій;

5) правовими наслідками: профілактичними, підтверджувальними, обмежувальними, відновлювальними та санкційними. Профілактичні заходи спрямовані на запобігання порушенням. Підтверджувальні встановлюють факт відповідності вимогам законодавства. Обмежувальні тимчасово зупиняють небезпечну діяльність або обіг продукції. Відновлювальні спрямовані на усунення порушень. Санкційні завершуються притягненням оператора ринку до відповідальності.

Контроль і нагляд не повинні ототожнюватися з каральною діяльністю. Їх первинне призначення полягає у забезпеченні законності, профілактиці ризиків, попередженні шкоди, підтриманні належного стану продовольчого ринку та захисті споживачів. Примусові заходи та санкції мають застосовуватися тоді, коли оператор ринку порушує вимоги законодавства або створює загрозу для життя і здоров'я людини.

Отже, контроль і нагляд у сфері виробництва, обігу та державного контролю харчових продуктів є комплексною системою адміністративно-правових засобів, яка поєднує перевірку, моніторинг, аудит, інспектування, лабораторні дослідження, інформаційне забезпечення, профілактику, адміністративне реагування і юридичну відповідальність.

Доцільно запропонувати таку дефініцію: **контроль у сфері виробництва та обігу харчових продуктів** – *це врегульована нормами адміні-*

стративного та спеціального харчового законодавства діяльність компетентного органу, його посадових осіб, уповноважених лабораторій та інших визначених суб'єктів, спрямована на перевірку дотримання операторами ринку вимог законодавства про харчові продукти, встановлення фактичного стану виробництва, обігу, зберігання, транспортування, реалізації, маркування та імпорту продукції, документальне оформлення результатів перевірки й застосування заходів реагування у разі виявлення порушень.

Тоді як **нагляд у сфері виробництва та обігу харчових продуктів** можна визначити *як системну, превентивну та моніторингову діяльність публічної адміністрації, спрямовану на спостереження за станом законності у сфері харчових продуктів, оцінювання ризиків, попередження порушень, забезпечення належного функціонування системи безпечності харчових продуктів і захист публічного інтересу.*

Література

1. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів : Закон України від 23 грудня 1997 року № 771/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 19. Ст. 98. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/771/97-%D0%B2%D1%80.

2. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я тварин та благополуччя тварин : Закон України від 18 травня 2017 року № 2042-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 31. Ст. 343. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/2042-19.

3. Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів : Закон України від 6 грудня 2018 року № 2639-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2019. № 7. Ст. 41. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/2639-19.

4. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. Ст. 389. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/877-16.

5. Про захист прав споживачів : Закон України від 12 травня 1991 року № 1023-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1023-12.

6. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 року № 667. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/667-2015-%D0%BF.

7. Про затвердження Порядку видачі, відмови у видачі, анулювання, тимчасового припинення дії, переоформлення та поновлення дії експлуатаційного дозволу, форми експлуатаційного дозволу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 12 січня 2024 року № 27. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/27-2024-%D0%BF.

8. Про затвердження Вимог щодо розробки, впровадження та застосування постійно діючих процедур, заснованих на принципах Системи управління безпечністю харчових продуктів (HACCP) : наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 1 жовтня 2012 року № 590. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/z1704-12.

9. Henson S., Caswell J. Food safety regulation: an overview of contemporary issues. Food Policy. 1999. Vol. 24. Issue 6. P. 589–603.

10. Unnevehr L. J., Jensen H. H. The economic implications of using HACCP as a food safety regulatory standard. Food Policy. 1999. Vol. 24. Issue 6. P. 625–635.

11. Martinez M. G., Fearne A., Caswell J. A., Henson S. Co-regulation as a possible model for food safety governance: opportunities for public-private partnerships. Food Policy. 2007. Vol. 32. Issue 3. P. 299–314.

12. Havelaar A. H., Kirk M. D., Torgerson P. R., Gibb H. J., Hald T., Lake R. J., Praet N., Bellinger D. C., Silva N. R. de, Gargouri N., Speybroeck N., Cawthorne A., Mathers C., Stein C., Angulo F. J., Devleesschauwer B. World Health Organization global estimates and regional comparisons of the burden of foodborne disease in 2010. PLOS Medicine. 2015. Vol. 12. Issue 12. e1001923. DOI: 10.1371/journal.pmed.1001923.

13. Grace D. Food safety in low and middle income countries. International Journal of Environmental Research and Public Health. 2015. Vol. 12. Issue 9. P. 10490–10507. DOI: 10.3390/ijerph120910490.

14. Henson S., Humphrey J. Understanding the complexities of private standards in global agri-food chains as they impact developing countries. The Journal of Development Studies. 2010. Vol. 46. Issue 9. P. 1628–1646.

Дата першого надходження статті до видання: 24.07.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 26.08.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 06.10.2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу CC BY 4.0