

УДК 504.75

Д.В. Кармишевдоктор наук з державного управління, доцент
завідувач кафедри соціальної і гуманітарної політики**Ю.В. Дідок**кандидат ветеринарних наук, доцент
Харківський регіональний університет державного управління НАДУ при Президентіві України

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЯКОСТІ ТА БЕЗПЕКИ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ПЕРЕДАЧІ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕРЖАВНІЙ ВЕТЕРИНАРНІЙ І ФІТОСАНІТАРНІЙ СЛУЖБИ

Досліджено забезпечення контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні в контексті передачі повноважень Державній ветеринарній та фітосанітарній службі України. Визначено проблеми такої системної організації, сформульовано пропозиції щодо вдосконалення державного контролю в умовах інтеграції до ЄС.

Ключові слова: система органів контролю, якість та безпечність харчових продуктів.

За всю історію існування людини харчування завжди було і залишається найсуттєвішим чинником, який здійснює постійний вплив на її здоров'я. Різке погіршення екологічної ситуації, пов'язане з антропогенною діяльністю людини, вплинуло у тому числі й на якісний склад харчових продуктів, внаслідок чого в організм людини надходить велика частина хімічних і біологічних харчових продуктів, вплив стану довкілля на їх якість і проблеми наслідків їх забруднення на сьогодні є актуальними практично в усіх країнах світу та в Україні зокрема.

Жорсткі умови конкурентної боротьби за нові ринки збуту, а також збереження вже "завойованих" спонукають виробників у будь-який спосіб мінімізувати витрати та максимізувати прибутки. Це відбувається як шляхом поліпшення якості продукту (в кращому випадку), так і шляхом обдурювання споживачів та виготовлення і продажу недоброякісних і часто фальсифікованих товарів. Важливою необхідністю для життєдіяльності людського організму є забезпечення його високоякісними продуктами харчування, і це зумовлює актуальність дослідження із цієї проблеми.

Питання визначення якості харчової продукції та експертизи продовольчих товарів детально досліджувались багатьма науковцями, зокрема, О. Древалю [5], А. Дубініною [2], В. Малигіною [1], О. Павленко [5], П. Пономарьовою [4], Л. Титаренко [3] та ін. Проте досі залишається невирішеним коло питань, які стосуються системи органів державного регулювання у сфері забезпечення якості та безпеки харчових продуктів.

Мета статті – проаналізувати контроль у сфері забезпечення якості та безпеки харчових продуктів, визначити коло проблемних питань і сформулювати напрями вирішення окреслених проблем у контексті передачі функцій контролю Державній ветеринарній і фітосанітарній службі.

Гармонійний розвиток людини, її здоров'я багато в чому пов'язані з характером харчування й навколишнім середовищем. Використання антибіотиків при вирощуванні худоби й птиці, синтетичних антиоксидантів для продовження терміну зберігання, надмірне захоплення нетрадиційними добавками шкодить не тільки здоров'ю, а і життю кожного українця.

Із філософської точки зору "якість — це внутрішня визначеність предмета, яка становить специфіку, що відрізняє його від усіх інших". У практичному аспекті якість розглядають як "ступінь вартості, цінності, придатності чого-небудь для його використання за призначенням, добротність" [6, с. 42].

Статтею 3 Конституції України визначено, що "...людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю...". Стрімкий розвиток українського продовольчого ринку ставить перед суспільством нове завдання – захист людини від негативних впливів і досягнення комфортних умов життєдіяльності. Це повинно стати пріоритетом діяльності органів державної влади різних рівнів.

Протягом усього періоду незалежності України система органів державного контролю харчових продуктів могла бути охарактеризована як така, що: не мала чітко встановленої організаційної структури на національному рівні, внаслідок чого відбу-

валосся дублювання функцій контрольними органами, створювалися додаткові перешкоди для підприємств, неефективно використовувалися бюджетні кошти і не узгоджувалися дії між цими органами; не мала системи планування на національному рівні й не піддавалася коректному оцінюванню з погляду результативності та ефективності заходів, що вживалися; лягала значним фінансовим та організаційним тягарем на підприємства, які були вимушені платити за здійснення неодноразового державного контролю.

Будь-які спроби щодо оптимізації системи органів контролю, чіткого розмежування їх функцій були безрезультатними. На нашу думку, основною причиною такого становища було перекладення обов'язків щодо оптимізації безпосередньо на контрольні органи, які не бажали позбутися власних повноважень, а це, в свою чергу, призвело лише до посилення дублювання контрольних функцій.

Перш ніж перейти до аналізу інституційного забезпечення контролю якості та безпеки харчових продуктів вважаємо за необхідне проаналізувати світову практику організації діяльності у цій сфері.

Дослідження досвіду інших держав свідчить, що практикуються різні варіанти організаційної структури системи контролю безпечності харчових продуктів, здоров'я тварин і рослин: система за участю декількох відомств; інтегрована система; система на основі одного відомства.

Кожна із зазначених моделей має свої переваги та недоліки. Різні країни використовують різний підхід до організації системи контролю безпеки та якості харчових продуктів. Так, до розпаду СРСР діяла чітка система контролю безпеки та якості харчових продуктів: сировину до полиці в магазині контролювала ветеринарна служба, а у пункті продажу – санітарно-епідеміологічна. За період незалежності в цій сфері працювало кілька органів різного підпорядкування – Державна ветеринарна та фітосанітарна служба (підпорядковується Міністерству аграрної політики та продовольства України), Державна санітарно-епідеміологічна служба (Міністерство охорони здоров'я України), Держспоживстандарт (Міністерство економічного розвитку та торгівлі) та Національна комісія з Кодексу Аліментаріусу (затверджує всі мінімально допустимі рівні забруднення). До сьогодні всі ці структури на різних етапах відповідали за якість і безпеку харчових продуктів, але конкретного органу, який контролював би процес згідно з європейськими нормами, відповідав би за продукти, у нас не було.

У 2009 р. Україною було отримано Єдиний звіт ЄС про виконання зобов'язань щодо членства в СОТ і європейської політики добросусідства в аграрному секторі. У ньому наведено докладний аналіз того, як у

нашій країні забезпечується контроль якості та безпеки харчових продуктів. На підставі такого аналізу зроблено висновок, що у нас ці функції виконуються неякісно та не в повному обсязі, а отже, як громадянам України, так і країнам ЄС не може гарантуватись необхідна якість та безпека харчових продуктів. Крім того, у звіті експерти ЄС відзначили значну розпорошеність усіх служб і порекомендували привести систему у відповідність до європейських вимог, а також підказали можливі шляхи її реформування.

Один зі шляхів передбачав розподіл обов'язків за кодами класифікації, коли кожна служба відповідає за свою ділянку. При цьому, як зазначають експерти, "частково вирішується питання дублювання повноважень із контролю", а серед ризиків і вад відзначають, що названий підхід, швидше за все, може бути позитивно сприйнятий контрольними органами (тобто всі залишаться задоволені), однак простим розподілом повноважень щодо контролю продукції проблему не можна вирішити по суті.

Другий шлях передбачає створення одного з органів центральної виконавчої влади – координуючого органу, або окремого органу. З урахуванням зазначених рекомендацій Указом Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 09.12.2010 р. № 1085/2010 шляхом реорганізації Державного комітету ветеринарної медицини України було створено Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України, з покладенням на неї функції з реалізації державної політики у сфері охорони прав на сорти рослин [7]. Сьогодні цей орган контролює весь ланцюжок виробництва харчових продуктів для населення. Держветфітослужба має змогу контролювати внесення органічних і мінеральних добрив у ґрунт, корми тварин, проводити моніторинг залишків пестицидів та ветеринарних препаратів у продукції тваринного походження, контролювати переробку рослинницької та тваринницької сировини на всій території держави. Також їй передаються функції від Державної санітарно-епідеміологічної служби із контролю за готовою харчовою продукцією та від Держспоживстандарту – за якістю харчової продукції в частині декларування і маркування. Така модель державного контролю у сфері безпеки та якості харчових продуктів створена із використанням досвіду Данії. Відзначимо, що такі країни, як Великобританія, Швеція, Нідерланди, Ірландія, Канада, Нова Зеландія довірили цю сферу саме ветеринарній службі.

Звичайно, однією з головних проблем функціонування Держветфітослужби у сфері контролю безпеки та якості харчових продуктів виступає кадрове забезпечення. Адже при реформуванні Державного комітету ветеринарної медицини було скороче-

но чисельність штатних працівників майже на 30%, притому сфера функціональної компетенції органу не лише не скоротилась, а і значно розширилась.

Керівництво Держветфітослужби стверджує, що у службі працюватимуть усі спеціалісти, які потрібні для контролю якості та безпеки продуктів, — фізики, хіміки, радіофізики, біологи, ветеринари, агрономи, зоотехніки, медики. Зокрема, та частина медиків, які працювали у Державній санітарно-епідеміологічній службі та займалась безпосереднім контролем якості й безпеки харчових продуктів, мають перейти на роботу в новоутворений орган і виконувати ті самі функції [8].

Питання реформування системи контролю якості та безпеки харчових продуктів досить активно обговорюється як вітчизняними, так і зарубіжними фахівцями. Зокрема, І. Трахтенберг, академік НАМН України, член-кореспондент НАН України, стверджує, що така реорганізація контрольних органів – нонсенс, оскільки сфера контролю громадського здоров'я крізь призму забезпечення якісного харчування має залишатись у сфері компетенції санітарно-епідеміологічної служби і бути у віданні Міністерства охорони здоров'я України.

Т. Бахтєєва, голова комітету Верховної Ради України із питань охорони здоров'я, стверджує, що порівнювати Україну з Данією, де на 5 млн населення вирощується 15 млн тварин, а в раціоні споживання продукція тваринництва становить близько 90%, не можна. А отже, використання досвіду цієї країни при проведенні інституційних реформ – недоцільно. Крім того, на думку Т. Бахтєєвої, впровадження практики контролю за якістю продуктів Держветфітослужбою є досить проблематичним з ряду причин. Зокрема, відзначається відсутність фахівців необхідної кваліфікації, розвинутої структури органів контролю, стандартів, не адаптована законодавча база. Крім того, зазначається, що є приклади країн, які не використовують модель контролю на основі одного відомства, а розподілили цю функцію між кількома органами. Зокрема, це Польща, Словенія, Хорватія.

На противагу зазначеній точці зору дослідження експертів свідчать, що такий підхід стає перехідним етапом від некоординованої системи з багатьма агентствами до створення єдиного органу контролю. При формулюванні таких висновків вони керуються тим, що наявність одного контрольного органу дає змогу використовувати державні ресурси найефективніше і при цьому забезпечувати необхідний рівень захисту здоров'я та життя людини.

На нашу думку, проведення інституційних реформ у сфері контролю безпеки та якості харчових продуктів є нагальним питанням, оскільки лише забезпечення належної діяльності у цій сфері на основі одного контрольного органу створить підґрунтя

для захисту вітчизняного ринку від засилля неякісної, а почасти й небезпечної для здоров'я людини продукції. Проте не слід перекладати всю відповідальність лише на державні органи контролю. Так, у нашій країні, має підвищуватись відповідальність виробників та імпортерів за постачання на ринок недоброякісної продукції або з порушенням правил її маркування.

Створення ефективної системи контролю повинно базуватись на сертифікації виробника в першу чергу, а вже потім на контролі якості продукції, яку він виробляє. Така практика розвинутих країн. Сертифікації піддаються ґрунти, де вирощується сировина, власне сировина, обладнання, технологічне обладнання, кадри, транспортування, торгівельна мережа та багато інших аспектів діяльності підприємства. Отже, діє ефективний контроль на всьому ланцюжку від виробництва до реалізації. Відзначимо, що в деяких країнах ЄС, наприклад Великобританії, підприємство не має права брати участь у державному замовленні, якщо воно не сертифіковане, а до сертифікації у більшості країн Європейського Союзу долучаються вітчизняні організації.

Висновки. Для впровадження систем якості, що відповідають міжнародному стандарту, значно підвищують якість вітчизняної продукції, уряд має створювати та розвивати відповідну інституційну систему, а також мережу навчальних закладів усіх рівнів, консалтингових і сертифікаційних центрів. Реалізація національної політики у цій надзвичайно важливій галузі якості має проводитися з урахуванням стану розвитку вітчизняного ринку. Висока якість вітчизняної продукції сприятиме формуванню міжнародного іміджу України, встановленню рівноправних і взаємовигідних відносин з іншими країнами.

Як ніколи на порядок денний має стати організація навчання з проблем якості продуктів харчування на всіх рівнях державного управління, керівників і спеціалістів підприємств різних форм власності. Основними напрямками вдосконалення функціонування новоствореної системи контролю безпеки та якості харчових продуктів має бути:

1. Формування розгалуженої системи органів контролю (лабораторій, контрольних пунктів), підпорядкованих Держветфітослужбі, які мають організовувати аналіз продукції впродовж усього харчового ланцюга, від виробника до споживача (тобто кормів, худоби, продовольчої сировини та харчових продуктів) та їх належне кадрове забезпечення.

2. Застосування уповноваженим органом та іншими контрольними суб'єктами елементів сучасних систем менеджменту якості та проведення сертифікації виробників харчових продуктів, особливо тих, які виготовляють продукцію за державним замовленням.

3. Запровадження механізмів нагляду за функціонуванням системи державного контролю з боку суспільства через регулярну звітність перед громадськістю про планування діяльності та її результати.

4. Визначення вичерпного переліку адміністративних послуг та видів державного контролю, витрати на які відшкодовуються за рахунок операторів ринку.

Список використаної літератури

1. Основи експертизи продовольчих товарів : навч. посіб. для студентів вузів / [Валентина Малигіна та ін.]. – К. : Кондор, 2009. – 295 с.
2. Методи визначення фальсифікації товарів : підручник / [А.А. Дубініна та ін.]. – К. : Професіонал : Центр учбової літератури, 2010. – 270 с.
3. Титаренко Л.Д. Ідентифікація та фальсифікація продовольчих товарів / Л.Д. Титаренко. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 189 с.
4. Пономарьова П.Х. Генетично модифікована продовольча сировина і харчові продукти, вироблені з її використанням / П.Х. Пономарьов. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 124 с.
5. Древаль О.Ю. Проблеми регулювання безпеки харчових продуктів в контексті екологічної національної політики України / О.Ю. Древаль, О.О. Павленко // Механізм регулювання економіки. – 2009. – № 2. – С. 19–23.
6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник Президента України. Спеціальний випуск. – 2010. – № 32. – С. 3. – Ст. 1026.
7. Базбі Дж. Безпека харчових продуктів: вимоги, ризик та вирішення проблеми / Дж. Базбі // Пропозиція. – 2004. – № 2. – С. 52–54.
8. Бісюк І. Говорити, що ветеринари некомпетентні неправильно / І. Бісюк, Т. Бутусова, Л. Суржик // Дзеркало тижня. Україна. – № 2. – 20 січня 2012 р.

Стаття надійшла до редакції 08.04.2013.

Карамішев Д.В., Дидок Ю.В. Некоторые аспекты государственного регулирования качества и безопасности пищевых продуктов в Украине в контексте передачи полномочий Государственной ветеринарной и фитосанитарной службе

Исследовано інституціональне забезпечення контролю за безпекою та якістю пищевих продуктів в Україні в контексті передачі повноважень Державної ветеринарної та фітосанітарної служби. Визначено проблеми такої системної організації, сформульовано пропозиції по удосконаленню державного контролю в умовах інтеграції в ЄС.

Ключевые слова: система органів контролю, якість та безпека пищевих продуктів.

Karamyshev D., Dydok Yu. Some aspects of government control of quality and safety of food in the context of Ukraine powers of the state veterinary and phytosanitary service

In the entire history of the human diet has always been most significant factor that has a permanent impact on her health. The dramatic environmental degradation associated with anthropogenic human activities, including the impact on the quality of the food so that the body receives most of the chemical and biological substances. Environmental Issues of food safety, environmental impact on the quality and impact of their pollution problems at present are relevant in almost all countries and in Ukraine in particular.

Strict competition for new markets and maintaining already "conquered" encouraged manufacturers in any way to minimize costs and maximize profits. This is done both by improving the quality of the product (at best), and by cheating consumers and making and selling substandard and often counterfeit goods. An important need for the life of the human body is to ensure its quality food, and it makes the relevance of research on this issue.

The purpose of this paper is the analysis of control in a series of quality assurance and food safety, identifying the issues and trends shaping solve these problems in the context of the transfer of control of the State Veterinary and Phytosanitary Service.

To implement quality systems that meet international standards, significantly improve the quality of domestic products, the government should create and develop an appropriate institutional framework and a network of educational institutions at all levels, consulting and certification centers. Implementation of national policy in this extremely important area as is done on the state of development of the domestic market. High quality domestic products will strengthen the international image of Ukraine, the establishment of equal and mutually beneficial relations with other countries.

More than ever on the agenda should be to provide training on issues of food quality at all levels of government, heads and experts from various forms of ownership.

Key words: the system of control, quality and food safety.