

УДК 006:664.7

ГРИГОРЕНКО І.В., БОГДАНОВИЧ А.М.

Національний університет харчових технологій

СТАН СИСТЕМИ ТЕХНІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОДУКЦІЇ БОРОШНОМЕЛЬНО-КРУП'ЯНОЇ ГАЛУЗІ

Надано аналіз сучасного стану технічного регулювання в борошномельно-круп'яній галузі. Висвітлено стан стандартизації, оцінювання відповідності, метрології та акредитації продукції.

Ключові слова: технічне регулювання, стандартизація, сертифікація, метрологія, ринковий нагляд.

Григоренко И.В., Богданович А.Н. Состояние системы технического регулирования продукции мукомольно-крупяной отрасли. Дан анализ современного состояния технического регулирования в мукомольно-крупяной отрасли. Отражено состояние стандартизации, оценки соответствия, метрологии и аккредитации продукции.

Ключевые слова: техническое регулирование, стандартизация, сертификация, метрология, рыночный надзор.

Grygorenko I.V., Bogdanovich A.N. State system of technical regulation of products of the milling industry. An analysis of the current state of technical regulation in the milling industry. Shows the status of standardization, conformity assessment, metrology and accreditation of products.

Keywords: technical regulation, standardization, certification, metrology, market surveillance.

Постановка проблеми. Борошномельно-круп'яна промисловість – одна з найбільших галузей харчової промисловості, яка переробляє зерно на борошно і крупу. Україна володіє потужним ресурсним потенціалом для виробництва борошна, однак соціально-економічна ефективність його використання залишається перманентно низькою. Латентна тенденція зростання сировинного експорту (зерно) за рахунок скорочення внутрішнього зернового споживання, передусім продовольчого, поступово руйнує виробничий потенціал ІРБ, активізуючи імпорт готових зернових і хлібних продуктів і погрози продовольчій безпеці державі. Сьогодні потужності українських борошномельних підприємств завантажені лише на 30%, обсяги експорту борошна (у вартісному виразі) становлять 0.65% зернового експорту, а доходність зовнішніх борошняних поставок значно нижча за надприбуткову діяльність зерноекспортерів. Так, в Україні в 2013 році було вироблено 3417 тис. т борошна, з них на експорт – 130 тис. т [1].

Україна є надзвичайно потужною країною у виробництві борошна, проте відсутність гармонізованих з європейськими вимогами до їх безпеки гальмують процес розвитку даної галузі у світовій торгівлі.

Процес приєднання до Світової організації торгівлі вимагає гармонізації чинного законодавства України відповідно до вимог ЄС. Це необхідно зробити для того, щоб позбутися різних підходів у відповідному національному законодавстві та запобігти негативному впливу на функціонування спільного ринку. Стосується це передусім системи технічного регулювання. Адже жодна цивілізована країна світу не може існувати без розвинутої системи технічного регулювання, яка б забезпечувала конкурентоспроможність продукції борошномельно-круп'яної галузі в умовах глобалізації економіки, жорсткої міжнародної конкуренції та поділу праці. Зміни у цій сфері, проведені без урахування інтересів і, що дуже важливо, готовності усіх заінтересованих у ній сторін (промисловості, органів влади, населення, контролюючих і наглядових органів, стратегічних партнерів нашої країни тощо) можуть призвести до незворотної руйнації системи технічного регулювання в Україні, а також до порушення конституційних прав громадян на споживання безпечної продукції [4].

Аналіз основних досліджень полягає в постановці й вирішенні наступних завдань:

- ідентифікувати й охарактеризувати основні елементи вітчизняної системи технічного регулювання та проаналізувати хід їх реформування у післякризовий період, тобто з кінця 1990-х років;

- виявити та оцінити вплив різнопланових чинників і перешкод на процес реформування як окремих елементів, так і на розбудову законодавчої, нормативної та регуляторної інфраструктури національної системи технічного регулювання (СТР) у сфері виробництва безпечної та якісної харчової продукції;

- оцінити стан реформованості національної СТР, взаємозбалансованості та взаємоузгодженості її елементів, результативність їх впровадження у практику господарської діяльності переробно-харчових підприємств, виявити основні незакінчені роботи та обґрунтувати пропозиції по прискоренню завершення їх розбудови тощо.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Система технічного регулювання продукції борошномельно-круп'яної галузі в Україні, так само, як і системи інших країн СНД, побудована на попередній радянській системі й суттєво відрізняється від

того, що розуміють під стандартизацією, сертифікацією та оцінкою відповідності в Європі й у країнах із розвинутою економікою, таких як країни-члени Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР).

Українській системі технічного регулювання бракує ризик-орієнтованого підходу. Вона створює для підприємництва тягар, непорівнянний із його можливими вигодами для суспільства. Головним недоліком існуючої системи є те, що їй властиві риси пострадянської спадщини, притаманні, крім України, й кільком іншим країнам світу.

Щодо процесу організації стандартизації продукції борошномельно-круп'яної галузі в Україні, то він також має багато недоліків.

Основними нормативними документами щодо регулювання якості борошна є [7]: ДСТУ 46.004-99 «Борошно пшеничне. Загальні технічні умови»; ДСТУ 3768-2010 «Пшениця. Технічні умови»; ДСТУ 2407:2005 «Суміші з борошна для млинців і оладок. Загальні технічні вимоги»; ДСТУ ISO 21415-1:2009 Пшениця та пшеничне борошно. Вміст клейковини. Частина 1; ДСТУ ISO 21415-2:2009 Пшениця та пшеничне борошно. Вміст клейковини. Частина 2. Визначання сирої клейковини механічним способом; ДСТУ-ГОСТ 13586.1-68 Зерно. Методи визначання кількості і якості клейковини у пшениці; ДСТУ 4518-2008 «Продукти харчові. Маркування для споживачів. Загальні правила».

В економічно розвинених країнах відповідні системи вирішують завдання щодо унеможливлення надходження до споживача небезпечної та неякісної харчової продукції на основі контролю за дотриманням вимог міжнародних і європейських стандартів, технічних регламентів, директив та інших нормативних документів. І тому, центральною ланкою в розбудові національної системи технічного регулювання є розроблення державних стандартів, які пізніше стали іменуватися національними, їх гармонізації з міжнародними та європейськими нормативними документами.

Стандартизація продукції борошномельно-круп'яної галузі в Україні не є добровільною процедурою, за допомогою якої виробники можуть забезпечити конкретні властивості процесу або продукції. Вона також не є системою, що базується переважно на потребах та ініціативах виробників і споживачів. На відміну від загальноприйнятої міжнародної практики, в Україні стандартизація продукції борошномельно-круп'яної галузі є регуляторною процедурою й частиною системи державного регулювання [2].

Останніми роками приватному сектору була дозволена певна участь у розробці й перегляді стандартів, проте вона не дала істотних результатів, на відміну від інших країн, де представники приватного сектора відіграють

провідну роль у створенні й удосконаленні стандартів. Як наслідок, один і той самий орган відповідає за встановлення стандартів та перевірку дотримання стандартів (оскільки фактично стандарти є обов'язковими) і видачу сертифікатів на основі цих стандартів. На відміну від світової практики, в Україні розробка стандартів є прерогативою не індустрії, задля підвищення її конкурентоспроможності, а держави – для цілей контролю. Загальна кількість чинних НД в Україні, наведена в табл. 1.

Таблиця 1

Загальна кількість НД, які чинні в Україні, за видами НД та класами ДК 004, що відносяться до агропродовольчого комплексу *

Клас та галузь стандартизації за ДК 004:2008	Кількість чинних міжнародних (ISO) та європейських (EN) НД, одиниць		Кількість вітчизняних і колишнього СРСР стандартів, чинних в Україні, одиниць				Частка національних НД, гармонізованих з міжнародними та європейськими НД, %	
			всього		з них гармонізовано	у т.ч. з міжнародними (ISO)		
	загальна кількість	з міжнародних (ISO)	розроблені до 1992 р.	з них ДСТУ				
Всього стандартів	38734	18539	26570	9028	6809	4808	17,5	25,9
У тому числі:								
65. С/Г	829	507	1365	667	377	319	45,5	62,9
67. Харчова промисловість	1237	701	2285	1191	476	381	38,5	54,4
Разом по АПК	2063	1208	3650	1858	853	700	41,3	57,9

* Офіційні дані Держспоживстандарту України станом на 31.12.2010 р. та внутрішні дані Департаменту Міністерства аграрної політики та продовольства України станом на 28.02.2013 р.

Отже, з 2011 р. цілеспрямованої роботи по перегляду застарілих вітчизняних стандартів та їх гармонізації з вимогами європейських і міжнародних документів, за винятком завершення розпочатої по окремих НД, практично не проводилося. Водночас, згідно з техніко-технологічними можливостями виробництва і лабораторної бази та строків впровадження технологічних регламентів, були розроблені та знаходяться на стадії розгляду і

затвердження 63 національних стандарти, які гармонізовані з міжнародними (у т.ч. 39 відноситься до сільського господарства, 24 – до харчової промисловості). За таких умов рівень гармонізації національних НД з міжнародними (ISO) з урахуванням стандартів, що знаходяться на затвердженні, по агропродовольчому комплексу нині становить 63,2% (763 вітчизняних із загальної кількості 1208 чинних міжнародних). Критерієм, на який орієнтуються при проведенні робіт по стандартизації, є – рівень гармонізації національних НД з міжнародними, який на момент набуття Україною асоційованого членства в ЄС повинен становити не менше 80%.

Отже, для досягнення зазначеного показника для агропродовольчого комплексу необхідно розробити і гармонізувати більше 200 стандартів, а по усіх галузях стандартизації – понад 10 тис. нормативних документів [2].

На відміну від національних стандартів, які добровільно впроваджуються виробником у технологічний процес продукування харчових продуктів, затвердження Кабінетом Міністрів України та введення в дію технічних регламентів вимагає безумовного виконання передбачених ними вимог всіма суб'єктами господарювання, на яких поширюється сфера їх впливу. Станом на 23 жовтня 2014 р. було затверджено 45 технічних регламентів, з них 8 прямо чи опосередковано зв'язані з виробництвом харчових продуктів, зокрема: модулів оцінки відповідності, щодо правил маркування харчових продуктів, з екологічного маркування, пакувальних матеріалів та відходів пакування, безпеки машин та устаткування, безпеки обладнання, що працює під тиском, тощо. Водночас, жодного технічного регламенту на виробництво конкретного харчового продукту до цього часу не затверджено, хоча близько десятка проектів ТР вже розроблено.

Основні вимоги до загальної безпеки продукції викладені у Директиві Європейського Парламенту та Ради 2001/95/ЄС про загальну безпеку продукції. Ця Директива встановлює для всіх виробників «загальний обов'язок забезпечення безпеки продукції» (обов'язок випускати на ринок лише безпечну продукцію) та конкретизує його за допомогою різних положень, зокрема положень про розробку та застосування європейських стандартів з боку європейських організацій зі стандартизації та гарантує безпеку людей щодо будь-яких видів та категорій товарів.

Нажаль, в Україні діє лише Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів», який регулює відносини між органами виконавчої влади, виробниками, продавцями (постачальниками) та споживачами харчових продуктів і визначає правовий порядок забезпечення безпечності та якості

харчових продуктів, що виробляються, знаходяться в обігу, імпортуються, експортуються [7].

В Україні сертифікація є обов'язковою вимогою для широкого кола товарів. Відповідно до вимог державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики, наказом № 28 від 01.02.2005 року «Про затвердження Переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні» встановлено перелік груп харчових продуктів, що підлягають обов'язковій сертифікації, зокрема: суміші на основі сухого молока, призначені для дитячого та дієтичного харчування, консерви плодови та ягідні (фруктові) для дитячого харчування, консерви овочеві, овоче-плодови, овоче-м'ясні для дитячого харчування, консерви м'ясні для дитячого харчування, консерви рибні для дитячого харчування, вина виноградні, плодови, шампанські та ігристі, інші напої зброджені міцністю від 8,5 % об., горілки, горілки особливі, лікеро-горілчані та інші алкогольні напої, тютюнові вироби, спирти: спирт етиловий ректифікований із меляси, спирт етиловий ректифікований (крім медичних цілей та фармацевтичної промисловості). Відповідно до даного переліку товари борошномельно-круп'яної не підлягають обов'язковій сертифікації.

В країнах ЄС і країнах – членах ОЕСР, обов'язкова сертифікація застосовується лише до об'єктів із найвищим ступенем ризику, відбувається контроль самого процесу, а не продукції [2].

Підприємства повинні продемонструвати державним органам із сертифікації, що їхня продукція відповідає обов'язковим національним стандартам, які, у свою чергу, можуть відповідати чи не відповідати загальноприйнятим міжнародним стандартам або сучасним технічним регламентам. Однак фактично переважна більшість українських стандартів не відповідає міжнародним стандартам (ISO) або стандартам ЄС (EN/CENELEC).

Сертифікація в Україні, у більшості випадків, однаково обов'язкова для вітчизняних виробників та імпортерів, здебільшого без урахування одержаних ними раніше іноземних сертифікатів відповідності.

Всупереч поширеній у всьому світі практиці, українські виробники товарів низького й середнього ступеня ризику все ще не мають можливості на базі самооцінки розміщувати на своїх товарах національний знак відповідності (подібний до знака СЄ, що використовується в ЄС) [4].

Товари лише можуть одержати замінний знак відповідності (так званий трилисник, схожий за формою з національним знаком відповідності), який надається не за результатами самооцінки та/або самосертифікації (декларації), а

лише після проходження процедури офіційної сертифікації у державній системі УкрСЕПРО.

В борошномельно-круп'яній галузі процедури підтвердження відповідності проводяться відповідними органами з оцінки відповідності (табл. 1), використовуючи методики зазначені в НД:

– для пшеничного борошна – за ДСТУ 46.004-99 «Борошно пшеничне. Технічні умови»;

– для житнього – за ГОСТ 7045-90 «Мука ржанная. Технические условия»;

– для житньо-пшеничного і пшенично-житнього – за ГОСТ 12183-66 «Мука ржано-пшеничная, пшенично-ржанная. Технические условия».

Наслідком проведення зазначених процедур є гарантування того, що борошно відповідає встановленим законодавством вимогам. Підтвердження відповідності застосовується на етапі до введення борошна в обіг і здійснюється виробником як самостійно, так і з залученням органу з сертифікації. у нормовано обов'язкове (в законодавчо регульованій сфері) та добровільне проведення робіт з підтвердження відповідності вимогам технічних регламентів з підтвердження відповідності за вказаними в ньому процедурами. Підтвердження відповідності продукції є важливою складовою реформування СТР і спрямоване на гарантування безпеки людини, тварини, майна та охорони довкілля.

Акредитація органів з оцінки відповідності виступає ключовим елементом реформування національної СТР. Її сутність полягає в засвідченні національним органом України з акредитації того, що орган з оцінки відповідності (ООВ) відповідає вимогам національних стандартів, гармонізованих з відповідними міжнародними та європейськими стандартами, для провадження визначеної діяльності з оцінки відповідності. З цією метою у 2002 р. було створено Національне агентство з акредитації України (НААУ). Його основне завдання – приведення системи акредитації в Україні у відповідність з вимогами Європейської асоціації з акредитації (EA) та підписання Угоди про визнання між НААУ та EA. Результати діяльності НААУ наведені в табл. 2.

Метрологія є фундаментом усієї системи технічного регулювання борошномельно-круп'яної галузі, має на меті забезпечити однаковість вимірювань на всій території країни, а також, їхню точність і надійність. У сфері метрології існують численні документи, що встановлюють вимоги до вимірювальних засобів і правила вимірювання.

Таблиця 2

Структура та акредитація органів з оцінки відповідності (ООВ) в Україні*

Назва органів з оцінки відповідності	Кількість діючих атестатів про акредитацію	Кількість не діючих атестатів про акредитацію	Загальна кількість
Випробовувальні лабораторії	421	137	558
Калібрувальні лабораторії	8	3	11
Органи з сертифікації продукції	79	16	95
Органи з сертифікації персоналу	6	0	6
Органи з інспектування	58	15	73
Органи з сертифікації систем менеджменту	32	7	39
Всього	604	178	782

* Внутрішні дані Національного агентства з акредитації України станом на 02.08.2014 р.

Метрологічний стан засобів, якими користуються виробники та оцінювачі відповідності, а також, їх відповідність встановленим вимогам та еталонам, періодично перевіряються або спеціалізованим державним органом, або виробником, або ж самим оцінювачем відповідності.

Основними цілями реформування у сфері ринкового нагляду на ринку борошна в Україні визначено: створення адаптованої до вимог СОТ і ЄС сучасної системи ринкового нагляду, що сприятиме розвитку економіки, підприємництва, забезпеченню добросовісної конкуренції, захисту життя, здоров'я людини, довкілля, прав споживачів, усуненню технічних бар'єрів у торгівлі; запобігання введенню в обіг небезпечної продукції на основі впровадження в національне законодавство відповідних норм і принципів ринкового нагляду країн-членів ЄС, зокрема Європейської директиви 2001/95/ЄС про загальну безпеку продукції; підвищення прозорості діяльності системи ринкового нагляду та налагодження широкого діалогу з громадськістю.

З метою переходу на європейську систему державного ринкового нагляду за безпекою продукції, встановлення правових та організаційних засад щодо введення в обіг на внутрішньому ринку борошна України безпечної продукції

Держспоживінспекція, в якості реципієнта, залучена до участі в реалізації Програми підтримки галузевої політики «Сприяння взаємній торгівлі шляхом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та Європейським Союзом» за напрямом захисту прав споживачів та встановлення європейських принципів ринкового нагляду борошномельно-круп'яної галузі України. Зазначена програма передбачає створення системи обміну інформацією про виявлення небезпечних та фальсифікованих товарів, на кшталт європейській системі RAPEX. Також, за фінансовою підтримкою Програми технічної допомоги передбачено переклад та публікацію двох книг з питань ринкового нагляду, який діє в ЄС, які стануть основними довідниками для українських інспекторів ринкового нагляду [4].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Реформування національної системи технічного регулювання, кардинальні зміни та реорганізації в державній системі контролю за якістю і безпекою продовольчої сировини, що дісталася у спадок від колишнього Союзу, дозволили започаткувати та помітно просунути на шляху розбудови європейської моделі ринкового нагляду, адаптованої до вимог СОТ і ЄС. З метою подолання допущеного відставання й просування на шляху розбудови європейської моделі державного ринкового нагляду та контролю за безпечністю продукції борошномельно-круп'яної галузі необхідно: завершити перегляд застарілих стандартів та розроблення сучасних, їх затвердження і гармонізацію з вимогами європейських і міжнародних нормативних документів; прийняття відсутніх законодавчих і нормативних документів та розробку методичних рекомендацій, які необхідні для завершення формування державних органів ринкового нагляду, запровадження стабільного бюджетного фінансування з метою забезпечення ефективного виконання ними своїх наглядових і контролюючих функцій; завершити перерозподіл функціональних обов'язків між різними ланками національної системи технічного регулювання та усунути дублювання наглядових функцій; забезпечити активізацію та завершення перемовин з європейськими організаціями щодо визнання ними аналогічних національних (українських) та взаємне визнання результатів робіт, які проводяться органами з оцінки відповідності.

Література

1. Статистичний довідник України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua

2. Крисанов Д.Ф. Агропродовольча продукція в координатах якості та безпечності / Д.Ф. Крисанов // Економіка АПК. – 2011. – №1 (195). – С. 12–19.
3. Димань Т.М. Безпека продовольчої сировини і харчових продуктів: підручник / Т.М. Димань, Т.Г. Мазур. – К.: ВЦ «Академія», 2011. – 520 с.
4. Дятлова В. Ринковий нагляд (зарубіжний досвід та підходи до реформування в Україні) / В. Дятлова // Схід. – 2011. – № 2 (109). – С. 71–76.
5. Крисанов Д. Пищевая продукция качественная, безопасная и инновационная: проблемы стандартизации, производства и реализации / Д. Крисанов // Економіст. – 2012. – № 3. – С. 42–49.
6. Міжнародний досвід у сфері захисту прав споживачів та ринкового нагляду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://spojivach.info/akzent/1955-europa-dosvid.html>.
7. Про безпечність та якість харчових продуктів : Закон України від 23 грудня 1997 р. № 771/97-ВР (в редакції від 6 вересня 2005 р. з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. – №19. – Ст. 98.

Стаття поступила в редакцію 01.12.2014 р.