



**Н. П. Захаркевич**  
кандидат економічних наук, доцент,  
декан факультету управління та економіки,  
доцент кафедри менеджменту, економічної теорії та фінансів  
Хмельницького університету управління та права

УДК 504.75 (477)

## ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЯКОСТІ ТА БЕЗПЕКИ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ В УКРАЇНІ

*Досліджено інституційне забезпечення контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні. Визначено проблеми такої системної організації, сформульовані пропозиції щодо удосконалення державного контролю в умовах інтеграції до ЄС.*

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

Інтеграція економіки України до міжнародної економічної спільноти зумовила масштабну експансію товарів імпортного виробництва. 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 (у кращому випадку), так і шляхом обдурювання споживачів та виготовлення і продажу недоброякісних і часто фальсифікованих товарів. У зв'язку з цим питання забезпечення якості та безпеки харчових продуктів, як основного фактору підвищення потенціалу здоров'я нації, на сьогодні є надзвичайно актуальним.

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

*Метою статті* є аналіз системи органів контролю у сфері забезпечення якості та безпеки харчових продуктів, визначення кола проблемних питань та формування напрямків вирішення окреслених проблем в умовах інтеграції України до світового співтовариства.

Світові глобалізаційні процеси, розвиток торговельних відносин наполегливо вимагають і нових підходів до забезпечення якості, і безпеки життя в Україні. 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, але й життю кожного українця. Ст. 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 відбувалося 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 коректній оцінці 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 контролюючі органи, які не бажали позбутися власних повноважень, а це, у свою чергу, призводило 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 та рослин: система за участю декількох відомств; інтегрована система; система на основі одного відомства. Розглянемо їх більш детально за допомогою рис. 1.

Кожна з наведених 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 усі 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, так би мовити, “з лану до столу”, у нас не було.

У 2009 році Україною було отримано Єдиний звіт ЄС про виконання зобов'язань щодо членства в СОТ і європейської політики добросусідства в аграрному секторі. У ньому наведено детальний 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 пишуть 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. Із врахуванням зазначених рекомендацій Указом Президента України “Про оптимізацію системи центральних



Назва моделі	Суть системної організації	Недоліки, властиві моделі	Переваги застосування такої моделі
Система за участю декількох відомств	Контроль у сфері якості і безпеки харчових продуктів здійснює декілька відомств одночасно, кожне з яких контролює лише окремий етап (виробництво напівфабрикатів, випуск готової продукції, продаж тощо).	— дублювання функцій або, навпаки, відсутність регулювання в певній сфері; — різне застосування одних і тих самих норм унаслідок відмінностей у підходах державних контрольних органів; — суперечності та плутанина у практичному застосуванні законодавства.	— спеціалізованість контролюючого органу в певній сфері, а звідси краща якість проведення контролю; — більша концентрація щодо дослідження якості продукції; — повторність контролю зводиться до мінімуму наявність помилок на окремих ділянках.
Інтегрована система	Окрема державна установа формує стратегічні завдання, планує й координує всю діяльність з контролю, проводить моніторинг і аудит діяльності з контролю харчових продуктів, що здійснюється іншими установами та організаціями; здійснює менеджмент ризиків і комунікації щодо ризиків та/або повний аналіз ризиків.	— планування та координація діяльності не здійснює безпосередній суб'єкт контролю; — дублювання функцій окремих контролюючих органів; — можливі прогалини у контролюванні якості та безпеки харчових продуктів	— проведення безпосередньо контролю повністю або частково залишаються у віданні інших контрольних органів на національному та місцевому рівнях; — контроль зберігає свою спеціалізованість; — зменшується ймовірність помилок при проведенні контролю.
Система на основі одного відомства	Контроль у сфері якості і безпеки харчових продуктів здійснює лише одне відомство, яке забезпечує повний спектр контролю від вирощування рослинної та виробництва тваринної продукції, її переробки до процесу продажу та потрапляння в руки до споживача	— монополія одного контролюючого органу на визначення об'єктів та етапів проведення контролю; — ймовірність появи помилок на певних етапах при проведенні контролю.	— ефективна система контролю, яка дозволяє в межах одного контролюючого органу встановити ефективну взаємодію на основі координації роботи структурних підрозділів; — усувається дублювання функцій; — уніфікація норм і правил перевірки.

Рис. 1. Існуючі моделі організації системи контролю безпеки та якості харчових продуктів



органів виконавчої влади” № 1085/2010 від 9 грудня 2010 р. 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 [6]. Сьогодні цей орган, який 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. Слід також відзначити, 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 скорочено чисельність штатних працівників майже на 30 %, причому сфера функціональної компетенції органу не лише не скоротилась, але й 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, яка працювала у Державній санітарно-епідеміологічній службі та займалась безпосереднім контролем якості і безпеки харчових продуктів повинна перейти на роботу в новоутворений орган і виконувати ті самі функції [7].

Питання реформування системи контролю якості та безпеки харчових продуктів досить активно обговорюється як вітчизняними, так і закордонними фахівцями. І. Трахтенберг стверджує, що така реорганізація контролюючих органів — нонсенс, оскільки сфера контролю громадського здоров'я через призму забезпечення якісного харчування повинна залишатись у сфері компетенції санітарно-епідеміологічної служби і бути у віданні Міністерства охорони здоров'я України.

Т. Бахтеева стверджує, що порівнювати Україну з Данією, де на 5 млн. населення вирощується 15 млн. тварин, а в раціоні споживання продукція тваринництва складає близько 90 %, не можна. А отже, використання досвіду цієї країни при проведенні інституційних реформ — недоцільно. Крім того, на думку Т. Бахтеевої, впровадження практики контролю за якістю продуктів Держветфітослужбою є досить проблематичним з ряду причин: відзначається відсутність фахівців необхідної кваліфікації, розвиненої 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 контролюючого 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 контролюючого 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, повинна підвищуватись відповідальність виробників та імпортерів за постачання на ринок недоброякісної продукції або з порушенням правил її маркування.

Створення ефективної системи контролю повинно базуватися на сертифікації виробника в першу чергу, а вже потім — на контролі якості продукції, яку він виробляє. Така практика розвинених країн. Сертифікації піддаються ґрунти, де вирощується сировина, власне сировина, обладнання, технологічне обладнання, кадри, транспортування, торговельна мережа та багато інших аспектів діяльності підприємства. Отже, діє ефективний контроль на всьому ланцюжку від виробництва до реалізації. Слід відмітити, 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.

Підсумовуючи вищесказане слід відзначити, що немає ідеальної системи, яка підійшла б всім державам. Так, кожна країна повинна проводити інституційні реформи і реструктуризацію відповідно до свого власного історичного та політичного контексту, специфіки виробництва і споживання харчових продуктів.

Основними напрямками удосконалення функціонування новоствореної системи контролю безпеки та якості харчових продуктів повинні бути:

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

2. Внесення змін до законодавчої бази щодо конкретизації статусу контролюючих органів у сфері безпеки та якості харчових продуктів. Гармонізація внутрішнього законодавства відповідно до вимог ЄС.

3. Застосування уповноваженим органом та іншими контролюючими суб'єктами елементів сучасних систем менеджменту якості. Запровадження системи НАССР на переробних підприємствах, які займаються виготовленням харчової продукції. Проведення сертифікації виробників харчових продуктів, особливо тих, які виготовляють продукцію за державним замовленням.

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

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

#### Список використаних джерел

1. Основи експертизи продовольчих товарів [Текст] : [навч. посіб. для студ. вузів] / В. Малигіна [та ін.]. — К. : Кондор, 2009. — 295 с.
2. Методи визначення фальсифікації товарів [Текст] : [підручн.] / А. А. Дубініна [та ін.]. — К. : Професіонал; Центр учбової літератури, 2010. — 270 с.
3. Титаренко, Л. Д. Ідентифікація та фальсифікація продовольчих товарів [Текст] / 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 [Текст] / 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 [Текст] / 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 [Текст] // Офіційний вісник Президента України. Спеціальний випуск. — 2010. — № 32. — Стор. 3. — Ст. 1026.



7. Бісюк, І. Говорити, що ветеринари некомпетентні неправильно [Текст] / І. Бісюк, Т. Бутусова, Л. Суржик // Дзеркало тижня. Україна. — 2012. — № 2. — 20 січня.

*Рекомендовано до друку кафедрою менеджменту, економічної теорії та фінансів  
Хмельницького університету управління та права  
(протокол № 6 від 28 лютого 2012 року)*

Надійшла до редакції 03.03.2012

**Захаркевич Н. П. Институциональное обеспечение государственного регулирования качества и безопасности пищевых продуктов в Украине**

*Исследовано институциональное обеспечение контроля за безопасностью и качеством пищевых продуктов в Украине. Определены проблемы такой системной организации, сформулированы предложения по совершенствованию государственного контроля в условиях интеграции в ЕС.*

**Ключевые слова:** *качество и безопасность пищевых продуктов, система органов контроля.*

**Zakharkevych, N. P. Institutional Support Government Regulation of Quality and Food Safety in Ukraine**

*Study of institutional control over safety and quality of food products in Ukraine. The problems of such an organization, set out proposals to improve government control in terms of EU integration.*

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

