

## РОЗДІЛ IV. ПРОБЛЕМИ ЦИВІЛЬНОГО, ТРУДОВОГО, ЕКОЛОГІЧНОГО ТА ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА

УДК 346:339.138 (477)

### М. В. Вікторчук | **ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА БЕЗПЕЧНІСТЮ ТА ЯКІСТЮ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ В УКРАЇНІ**

У статті досліджено окремі недоліки законодавства України у сфері контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів. Проаналізовано та вдосконалено поняття державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні. Наголошено на практичних напрацюваннях держав – членів Європейського Союзу в цій сфері. Розглянуто питання нормативно-технічного регулювання безпечності харчових продуктів в Україні відповідно до міжнародних вимог, зацентовано увагу на перевагах упровадження системи НАССР.

Ключові слова: *безпечність та якість продуктів харчування, державний контроль, державні органи, контроль, система НАССР, суб'єкти державного контролю.*

**Постановка проблеми.** Важливу роль у забезпеченні безпечності та якості харчових продуктів відіграють органи державного контролю. Державне регулювання якості та безпечності харчових продуктів здійснюється задля попередження негативного впливу на життя та здоров'я людини при споживанні, використанні, виробництві харчових продуктів, та для дотримання технологічних вимог, санітарних норм і правил, збереження навколишнього природного середовища, надання достовірної інформації про їх властивості, їх відповідності вимогам нормативних документів щодо якості та безпечності харчових продуктів [1, с. 49].

Контроль є елементом державного управління, важливою функцією органів державної влади щодо забезпечення належної дисципліни та законності в багатьох сферах суспільних відносин, протидії, попередження та припинення протиправної поведінки будь-кого [2, с. 137]. Інститут контролю займає провідне місце в забезпеченні дотримання обов'язкових вимог усіма учасниками ринку продуктів харчування (постачальниками, виробниками, продавцями, включаючи імпортерів), зокрема щодо безпечності та якості харчових продуктів. Контроль сприяє дотриманню законності суб'єктами публічного та приватного права незалежно від форми власності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Механізм державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні вивчали такі науковці, як В. В. Брулевич [2], Т. В. Маланчук [3], Б. І. Назар [4], Н. М. Притула [1] та інші. Наукові праці цих дослідників можуть бути основою для вирішення деяких теоретичних проблем та прийняття нормативно-правових актів у сфері контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів. Однак система органів контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні залишається недосконалою. Про це свідчить дублювання або відсутність повноважень цих органів щодо

контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів, що зумовлює актуальність теми статті.

**Формування цілей.** Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу теорії адміністративного права та практики застосування вітчизняного законодавства дослідити недоліки контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні та запропонувати способи їх усунення.

**Виклад основного матеріалу.** Безпечність та якість харчових продуктів в Україні регулюється Законом України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» № 771/97-ВР від 23 грудня 1997 року (далі – Закон) [5], Законом України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» № 4004-ХІІ від 24 лютого 1994 року [6], Законом України «Про ветеринарну медицину» № 2498-ХІІ від 25 червня 1992 року [7], Законом України «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них» № 486-ІV від 6 лютого 2003 року [8], Законом України «Про молоко й молочні продукти» № 1870-ІV від 24 червня 2004 року [9], Законом України «Про захист прав споживачів» № 1023-ХІІ від 12 травня 1991 року [10] та іншими. Крім того, до нормативно-правових актів у сфері безпечності та якості харчових продуктів належать велика кількість підзаконних актів, які встановлюють повноваження органів державної влади щодо контролю. Однак зауважимо, що існують численні неузгодженості в положеннях законодавства у сфері контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів.

Закон регулює відносини між органами виконавчої влади, операторами ринку харчових продуктів та споживачами харчових продуктів і визначає порядок забезпечення безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, що виробляються, перебувають в обігу, увозяться (пересилаються) на митну територію України та/або вивозяться (пересилаються) з неї. Відповідно до п. 18 ч. 1 ст. 1 Закону державний контроль – це діяльність (нагляд, інспектування, схвалення, аудит, моніторинг, огляд, відбір зразків та їх дослідження (випробування) та інші подібні за своїм змістом дії, що провадяться для проведення перевірки відповідності законодавству про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів [5]. Отже, поняття державного контролю включає широкий спектр дій, які фактично можуть учинятися не тільки контролюючими органами, а й іншими державними органами, оскільки в цьому визначенні нема вказівки на суб'єктів здійснення державного контролю. Натомість ст. 5 Закону встановлює, що до системи органів виконавчої влади у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів належать: а) Кабінет Міністрів України; б) центральний орган виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я; в) центральний орган виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів; г) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів (компетентний орган); д) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного

благополуччя населення. У ч. 2 цієї статті зазначається, що інші органи виконавчої влади та установи не мають права встановлювати чи будь-яким іншим чином здійснювати регулювання та/або державний контроль, включаючи інформацію про харчові продукти [5]. Однак зауважимо, що регулювання у сфері забезпечення безпечності та якості харчових продуктів здійснюють й інші суб'єкти. Так, Державне підприємство «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» (утворено постановою Кабінету Міністрів України № 1337 від 21 серпня 2003 року) також здійснює моніторинг упровадження сертифікованих систем управління якістю, екологічного управління та безпечністю харчових продуктів, надає консультаційно-методичну допомогу з розроблення, упровадження та забезпечення функціонування системи НАССР [11]. А отже, це підприємство здійснює опосередкований контроль за безпечністю та якістю харчових продуктів. Крім того, варто звернути увагу на такий вид контролю як технологічний, що здійснюється безпосередньо підприємствами харчової галузі під час виробничого циклу. Суб'єктами технологічного контролю є суб'єкти господарювання, якими, відповідно до положень ст. 55 Господарського кодексу України, визнаються учасники господарських відносин, котрі здійснюють господарську діяльність, реалізуючи господарську компетенцію (сукупність господарських прав та обов'язків), мають відокремлене майно й несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями в межах цього майна, крім випадків, передбачених законодавством [12]. Тому потрібно відрізнити технологічний контроль за харчовими продуктами в процесі їх виготовлення, зберігання, перевезення та реалізації від державного контролю, який здійснюється для проведення перевірки відповідності законодавству про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів. Адже суб'єктами державного контролю є уповноважені правовими актами державні органи та їхні посадові особи, до компетенції яких зараховано здійснення нагляду, інспектування, аудит, моніторинг та інші подібні за своїм змістом дії для здійснення перевірки відповідності законодавству про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів [2, с. 137–138]. Таким чином, державний контроль слід розуміти як діяльність (нагляд, інспектування, схвалення, аудит, моніторинг, огляд, відбір зразків і їх дослідження (випробування) та інші подібні за своїм змістом дії) державних органів та їхніх посадових осіб, що провадиться для проведення перевірки відповідності законодавству про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів.

Сьогодні в Україні організація здійснення державного контролю перебуває на етапі становлення. Створення ефективної системи контролю за безпечністю та якістю харчової продукції відбувається під впливом досвіду держав – членів Європейського Союзу. В Україні європейська модель системи забезпечення безпечності та якості продуктів харчування запроваджується через створення єдиного контролюючого органу у сфері безпечності харчових продуктів, скасування дозвільних документів і

процедур, відсутніх у Європейському Союзі, упровадження європейських принципів регулювання ГМО, зокрема в частині реєстрації ГМО-джерел, а не продуктів, вироблених з них. Так, до 2014 року в нашій державі діяла система декількох відомств у сфері контролю за безпечністю та якістю харчової продукції, яка мала безліч недоліків. На етапі регламентації та визначення контрольних повноважень відбувалося перехресне регулювання, що негативно впливало на ефективність системи. Крім того, спостерігалися неузгодженість нормативних положень щодо юрисдикції, відсутність координації на національному рівні й на рівні окремих органів, які займаються моніторингом продовольчої політики та контролем у цій сфері. Однак 10 вересня 2014 року в Україні (Постановою Кабінету Міністрів України Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади № 442) через перетворення Державної ветеринарної та фітосанітарної служби, Державної інспекції з питань захисту прав споживачів і Державної санітарно-епідеміологічної служби утворено Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів [13]. Отже, запроваджено систему одного відомства, що є поширеною практикою в державах – членах ЄС. Крім того, ця європейська модель системи забезпечення безпечності та якості продуктів харчування заснована на процедурах HACCP.

Щодо концепції HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points) (аналіз ризиків і критичних контрольних точок), то її вперше було оприлюднено в 1971 році на конференції з безпеки харчових продуктів компанії «Pillsbury». У 1985 році Національна Академія наук США рекомендувала прийняти систему HACCP підприємствам харчової промисловості. У 1996 році остаточний варіант системи, яку схвалив Президент США, рекомендовано для широкого впровадження спочатку на м'ясопереробних підприємствах, а згодом і на всіх підприємствах харчової галузі. Дещо пізніше Всесвітня організація охорони здоров'я (WHO), Міжнародна комісія з мікробіологічних вимог до харчових продуктів (ICMSF), Міжнародна організація з молока, харчової санітарії та оздоровлення навколишнього середовища рекомендували систему HACCP до застосування, щоб забезпечити харчові продукти.

За час свого існування система HACCP одержала широке поширення не тільки на Американському континенті, а й у країнах Європи та стала всесвітньо визнаним методом у забезпеченні безпечності харчової продукції. У таких європейських країнах, як Данія, Німеччина, Франція, Словенія вимогу про впровадження системи HACCP на підприємствах харчової галузі закріплено законодавчо. Зазначена система – це система контролю за безпечністю харчових продуктів на всіх етапах життєвого циклу продукції, яка передбачає систематичну ідентифікацію, оцінку й управління небезпечними факторами, які істотно впливають на безпеку продукції. Завдяки системному підходу, оптимальним поєднанням практичних і наукових засад ідентифікації небезпечних чинників ця інтегрована система контролю й управління дає споживачу впевненість у безпечності товару [14].

Таким чином, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, що має декілька підрозділів щодо контролю на всіх етапах – від виробництва до реалізації харчової продукції, насамперед має стати органом регулювання ризиків. Важливо також враховувати певні ризики впровадження такої системи, зокрема об'єднання функцій оцінки та регулювання ризиків в одному органі. За таких умов потрібно забезпечити розмежування цих функцій як абсолютно окремих процедур за повноваженнями та відповідальністю.

Об'єднання всіх функцій забезпечення безпеки продуктів харчування в одному відомстві, яке б відповідало за продовольчу безпеку з чітко окресленим колом повноважень має значні переваги, зокрема це гармонізація стандартів на харчові продукти й скоординовані заходи контролю, можливість прийняття термінових і послідовних рішень та вжиття заходів для ефективного захисту споживачів, підвищення рентабельності й більш ефективне використання бюджетних ресурсів та експертних знань тощо. Для забезпечення ефективної роботи цього органу регулярно та відповідно до чітко визначених правил має проводитися навчання інспекторів органу. Адже до перевірок на пунктах розмитнення імпортованої продукції, де інспектори вимушені працювати з продукцією, що має високий рівень ризику, ставляться інші вимоги, ніж до звичайних перевірок підприємств з низьким рівнем ризику. Крім того, в Україні доцільно створити Центральний реєстр операторів харчового ринку (далі – Реєстр), що сприятиме прозорості системи державного контролю. Реєстр – це база для збереження даних, визнаних на міжнародному рівні. Дані Реєстру дозволять контролюючому органу оцінити якість і кількість перевірок на кожному підприємстві та загалом, а також регулювати кількість перевірок, ґрунтуючись на оцінці ризиків.

Таким чином, єдиний контролюючий орган – найбільш ефективний спосіб проведення прозорих, послідовних перевірок безпечності харчової продукції та захисту споживачів.

**Висновки.** Сьогодні в Україні організація здійснення державного контролю перебуває на етапі становлення. Побудова ефективної системи державного контролю за безпечністю та якістю продуктів харчування має важливе економічне значення як для розвитку підприємництва, так і для захисту здоров'я споживачів. Відповідальність за безпечність та якість харчової продукції розподіляється між державою та суб'єктами господарювання. Саме тому побудова ефективної системи державного контролю харчових продуктів, запровадження систем контролю якості виробництва НАССР є запорукою продовольчої безпеки всієї держави.

Убачається, що державний контроль слід розуміти як діяльність (нагляд, інспектування, схвалення, аудит, моніторинг, огляд, відбір зразків та їх дослідження (випробування) та інші подібні за своїм змістом дії) державних органів та їхніх посадових осіб, що провадиться для перевірки відповідності законодавству про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів.

Покращання системи контролю передбачає реформування наявної системи державного контролю безпечності та якості харчової продукції через

гармонізацію національного законодавства в цій сфері відповідно до стандартів Європейського Союзу, забезпечення роботи на підприємствах харчової галузі систем самоконтролю, що ґрунтуються на принципах НАССР, розробки національної програми навчання державних інспекторів з питань безпечності та якості харчової продукції тощо.

Дослідивши існуючу систему організації державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні, можна дійти висновку, що вона потребує вдосконалення. Насамперед це стосується прогалин у законодавстві, що зумовлюють пошук способів усунення перехресного контролю в цій сфері.

Надалі перспективним напрямом наукових розробок є дослідження, спрямовані на вдосконалення понятійного апарата у сфері безпечності та якості харчових продуктів, зокрема щодо розмежування понять «безпечність», «безпека», «якість» тощо.

#### **Використані джерела:**

1. Притула Н. М. Роль держави в регулюванні якості та безпеки сільськогосподарської продукції / Н. М. Притула // Держава та регіони. Сер.: Державне управління. – 2013. – № 4. – С. 48–53 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/drdu\\_2013\\_4\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/drdu_2013_4_12).

2. Брулевич В. В. Підвищення ефективності державного контролю за безпечністю і якістю харчових продуктів / В. В. Брулевич // Прикарпатський юридичний вісник. – 2015. – Вип. 3. – С. 137–140.

3. Маланчук Т. В. Державний контроль та нагляд за безпекою харчових продуктів / Т. В. Маланчук // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2011. – № 2(5). – С. 45–49.

4. Назар Б. І. Удосконалення системи контролю та обігу ГМО в Україні / Б. І. Назар // Науковий вісник Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького. – 2016. – Т. 18. – № 3 (71) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cyberleninka.ru/article/n/improving-the-control-and-treatment-of-gmo-in-ukraine.pdf>.

5. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України : від 22 грудня 1997 року, № 771/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80>.

6. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України : від 24 лютого 1994 року, № 4004-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4004-12>.

7. Про ветеринарну медицину: Закон України : від 25 червня 1992 року, № 2498-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2498-12>.

8. Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них: Закон України : від 6 лютого 2003 року, № 486-ІV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/486-15>.

9. Про молоко й молочні продукти: Закон України : від 24 червня 2004 року, № 1870-ІV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1870-15>.

10. Про захист прав споживачів: Закон України : від 12 травня 1991 року, № 1023-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1023-12](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1023-12).

11. Загальні відомості про ДП «УКРНДНЦ» [Електронний ресурс] / Українське агентство зі стандартизації : офіційний веб-сайт. – Режим доступу : <http://uas.org.ua/ua/zagalni-vidomosti-pro-dp-ukrndnts>.

12. Господарський кодекс України : Закон України : від 16 січня 2003 року, № 436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

13. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України: від 10 вересня 2014 року, № 442 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.

14. Система аналізу небезпек і критичних точок контролю – НАССР [Електронний ресурс] / VET.in.UA – Ветеринарний інформаційний ресурс : офіційний веб-сайт. – Режим доступу : [https://vet.in.ua/menu/articles.php?id\\_article=22](https://vet.in.ua/menu/articles.php?id_article=22).

*Стаття надійшла до редколегії 23.02.2017*

### **Викторчук М. В. Государственный контроль за безопасностью и качеством пищевых продуктов в Украине**

В статье исследованы отдельные недостатки законодательства Украины в сфере контроля за безопасностью и качеством пищевых продуктов. Проанализировано и усовершенствовано понятие государственного контроля за безопасностью и качеством пищевых продуктов в Украине. Отмечено практические наработки государств – членов Европейского Союза в этой сфере. Рассматриваются вопросы нормативно-технического регулирования безопасности пищевых продуктов в Украине в соответствии с международными требованиями, акцентируется внимание на преимуществах внедрения системы НАССР.

*Ключевые слова: безопасность и качество продуктов питания, государственный контроль, государственные органы, контроль, система НАССР, субъекты государственного контроля.*

### **Viktorchuk M. State Control over Safety and Quality of Food Products in Ukraine**

Any food product (except those produced for personal consumption), food raw materials and accompanying materials shall not be allowed to be imported, produced, put up for sale, sold or used in any other manner without a documented evidence of their quality and safety. The problems of safety and quality of food products have been studied in the article.

The objective of the article are to research definition of state control, to identify the subjects of state control, to analysis of model of state control over safety and quality of food products in Ukraine, to reveal the shortcomings, to develop the ways to address them on the basis of the analysis of the theory of administrative law and domestic law.

The methodological basis of the paper is a set of general scientific and special methods of research. In particular, by using logical and semantic, comparative and legal methods the author has defined a list of powers of the subjects of state control.

The category of state control over safety and quality of food products has been analyzed. It has been emphasized that state control is activity of public authorities (supervision, inspection, approval, audit, monitoring, inspection, sampling and their research (testing) and other similar actions) and their officials. State control performed by specially authorized central bodies of executive power and their local divisions within their competence determined by the law are a part of state regulation of quality

and safety of food products and food raw materials in the course of development, production, importation thereof in Ukraine, storage, transportation, sale, use, utilization or destruction.

In scientific article analyzed Ukrainian legislation and practical results of EU countries in field the state control over their safety and quality of food products.

Questions of regulatory and technical regulation of safety and quality of food products in Ukraine according to international requirements are considered, the advantages of the implementation of system of HACCP are emphasized. It has been found out that to ensure safety and quality of food products it is necessary to develop and implement a system of quality implementation, including good manufacturing practices, quality assurance and risk management.

On the basis of generalization of judicial practice and achievements of scholars the author has suggested to legislate the improved definition of state control for safety and quality of food products in Ukraine.

Key words: *safety and quality of food products, state control, public authority, control, system of HACCP, subjects of state control.*

УДК 368.01(477)

К. К. Карпенко

## ІСТОРИЧНА РЕТРОСПЕКТИВА ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ СТРАХУВАННЯ НАЗЕМНИХ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ В УКРАЇНІ

Розглянуто історичні факти становлення та розвитку страхування наземних транспортних засобів в Україні. Наведено історичні приклади страхування на перших етапах розвитку суспільного виробництва, розглянуто факти, що підтверджують існування найпростішої форми страхового захисту. Виходячи з аналізу історичних фактів розвитку інституту страхування в Україні, виділено періоди розвитку історії страхування наземних транспортних засобів.

Ключові слова: *страхування, страховий ризик, страховий інтерес, страхова премія, страхова виплата, транспортний засіб.*

**Постановка проблеми.** Проблема страхування широко обговорюється у вітчизняній та зарубіжній літературі. З розвитком суспільства зростають різного роду ризики, а відповідно, потреба в способах захисту та інструментах обмеження ризику. Світова практика доводить, що страхування є найбільш фінансово обґрунтованим, економічно раціональним і доступним засобом захисту інтересів суспільства. Повне й усебічне розуміння сутності страхування сприятиме становленню страхового ринку України та забезпеченню належних умов для його надійного функціонування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні засади розвитку системи страхування розглядає багато вітчизняних та зарубіжних учених. Вагомий внесок у дослідження зазначеної сфери внесли такі вчені, як В.Д. Базилевич [1], О.О. Гаманкова [2], О.М. Заєць [3], О.В. Кузьменко [4], С.С. Осадець [5], В.Й. Пліса [6], В.М. Фурман [7] та ін.

**Формування цілей.** Метою статті є з'ясування етапів формування та розвитку страхування наземних транспортних засобів в Україні.