

ЕКОНОМІКА, ОРГАНІЗАЦІЯ

УДК 338.43

Л.А. Жураковська

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ТА БЕЗПЕЧНОСТІ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ ТА ПРОДУКТІВ ХАРЧУВАННЯ В УКРАЇНІ

Досліджено стан забезпечення якості та безпечності сільськогосподарської продукції, продуктів харчування в Україні. Визначено основні організаційно-економічні проблеми при виробництві та реалізації харчової продукції, обґрунтовано першочергові напрями формування державної політики в цій сфері.

Постановка проблеми. За сучасних умов у всьому світі вимоги до якості та безпечності харчових продуктів підвищуються. Високі стандарти та їх дотримання забезпечують домінування продукції певних країн на міжнародному ринку продуктів харчування та відіграють першочергову роль у забезпеченні якості життя населення. Тому питання забезпечення якості та безпечності харчової продукції як основного фактору підвищення потенціалу здоров'я нації є на сьогодні надзвичайно актуальним. В Україні якість і безпека продуктів харчування турбує не лише спеціалістів, а й пересічних громадян. Саме від споживання якісних та безпечних продуктів харчування залежить здоров'я дітей та родин, збільшення тривалості життя та підвищення продуктивності праці.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемам дослідження якості сільськогосподарської продукції та продуктів харчування були присвячені праці вітчизняних і зарубіжних вчених, серед яких: С.В. Аранчій, А.В. Бабюк, А.А. Дубініна, В.Д. Малигіна, В.А. Павлова, О.В. Макарова, Н.С.Марюха, М.М. Маренич, В.П. Осадчук, Л.Ф. Павлоцька, В.П. Пішак, П. Х. Пономарьова, М.М. Радько, М.С.Рогозинський, Л.В. Романів, П.Т. Саблук, Л.Д. Титаренко, О.С. Федорова, Л.Г.Чернюк, А.М. Чуйко та ін. Водночас, деякі аспекти якості та безпечності сільськогосподарської продукції та продуктів харчування в Україні недостатньо опрацьовано організаційно й методологічно тому потребують подальшого дослідження.

Метою статті є дослідження та визначення проблем, щодо забезпечення якості та безпечності сільськогосподарської продукції та продуктів харчування в Україні та запропонувати шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Безпека харчової продукції і продовольчої сировини є однією з вирішальних складових економічної безпеки кожної держави й визначається спроможністю країни ефективно контролювати виробництво й ввезення безпечного та якісного продовольства на загальноєвропейських у світі засадах. Ця сфера діяльності у людському суспільстві має надзвичайно важливі гуманітарний, соціальний, економічний і політичний аспекти [1]. Питання забезпечення якості та безпечності продуктів харчування і сільськогосподарської продукції нині є одним з пріоритетів у міжнародній торгівлі. Для здійснення успішних експортних операцій з країнами ЄС вітчизняні виробники повинні дотримуватися вимог нормативної документації.

В Україні питання якості та безпечності харчових продуктів регулюється низкою законодавчих актів (Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів», «Про санітарно-епідеміологічне благополуччя населення» та ін.), які часто суперечать один одному, а також породжують дублювання функцій контролюючих органів, що

викликає неефективність системи контролю безпечності харчових продуктів. Більшість санітарних вимог до харчових продуктів з часу розпаду СРСР у 1991 року не переглядалися.

Основний підзаконний акт, який регулює безпечність продуктів харчування, це «Медико-біологічні вимоги та санітарні норми якості продовольчої сировини та харчових продуктів» (СанПіНи), був затверджений Міністерством охорони здоров'я СРСР 1 серпня 1989 року. Крім нього, існує низка інших важливих документів, що так чи інакше стосуються безпечності продуктів харчування в Україні. До них належать нормативні документи (стандарти (ГОСТи, прийняті до 1991 року, та державні стандарти України (ДСТУ), прийняті після 1991 року), технічні умови (ТУ), методичні вказівки та технологічна документація (рецептури, технологічні регламенти та інструкції, технічні описи тощо).

Регулювання показників якості та безпечності харчової продукції, мають кілька рівнів та ступенів правової відповідальності за їх дотримання. Серед них: стандарти різного правового статусу (колишні республіканські, міждержавні СНД, державні, гармонізовані з європейськими нормативними документами), дотримання вимог яких є обов'язковою умовою, але впровадження їх у виробництво – добровільна справа виробника; технічні умови на виробництво продукції (можуть коригуватися самими виробниками щодо рецептури продукції); технічні регламенти – нормативні документи прямої дії (введенні Постановами Кабінету Міністрів України) мають своїм наслідком безумовне виконання всіма виробниками передбачених ними вимог; закони на окремі харчові продукти – документи прямої дії.

Оскільки при виробництві традиційних та створенні нових продуктів харчування широко використовуються нормативні документи з низьким правовим статусом, логічним наслідком цього є випуск фальсифікованої продукції, яка навіть за формальними ознаками не відповідає нормативним параметрам [2].

Система моніторингу якості й безпечності аграрної сировини і харчової продукції в Україні, на відміну від європейських країн, ведеться кількома державними установами, відповідальними за цей напрям діяльності, зокрема: Державним комітетом України з питань технічного регулювання та споживчої політики; Державною ветеринарною та фітосанітарною службою України; Департаментом державного санітарно-епідеміологічного нагляду Міністерства охорони здоров'я України, а також низкою громадських організацій із захисту прав споживачів та лабораторій з тестування різного функціонального призначення.

Керівні органи перелічених державних структур реалізують управлінські, координаційні, організаційні, інформаційні та інші функції. Проведення ринкового нагляду, лабораторних досліджень і сертифікаційних випробувань покладається на науково-дослідні інститути та сертифіковані випробувальні лабораторії, які можуть бути самостійними, або ж створюватися при дослідних установах.

Незважаючи на розгалужену систему контролю, обмін інформацією та координація дій між її окремими ланками є недосконалими. Наслідком цього є невизначеність та дублювання функцій, надмірний обсяг перевірок, випадків до того ж за одними й тими ж параметрами. Основним критерієм оцінки ефективності роботи цих органів є кількість здійснених перевірок та сума стягнених штрафів. Внаслідок цього, а також тому, що у кожній із служб наявні власні інтереси, діюча система контролю якості та безпечності харчових продуктів в Україні неефективна, а споживач не може бути впевнений у тому, що він купує безпечний продукт.

Досвід інших країн свідчить, що необхідного рівня безпечності харчових продуктів можна досягти без застосування жорстких обмежувальних адміністративних заходів, які негативно впливають на конкурентоспроможність приватного сектора та створюють перешкоди торгівлі.

Посилюючи вимоги до якості та безпечності харчової продукції, а також виконуючи принципи СОТ щодо прозорості регуляторних процедур у цій сфері, багато

країн переглянули свої системи регулювання на основі низки загальноприйнятих підходів.

Зокрема, управління безпечністю продуктів харчування, яке раніше зводилося до контролю готової продукції (зараз ця функція покладена на державу), тепер полягає у здійсненні низки запобіжних заходів на різних етапах постачання харчових продуктів. Основна відповідальність за дотримання правил безпечності покладається на приватний сектор, тоді як держава виконує дорадчі, наглядові та регуляторні функції.

У країнах-членах ЄС працюють над створенням єдиного органу чи інтегрованої системи контролю харчових продуктів, що охоплюють усі етапи процесу виробництва відповідно до принципу «від лану до столу», тобто починаючи з поля й закінчуючи роздрібною торгівлею.

Крім того, виробники самі контролюють якість та безпечність продуктів харчування, запровадивши системи контролю якості, такі як ISO, HACCP та інші. Заохочення до впровадження систем управління якістю, які регулюватимуть весь виробничий процес, є набагато ефективнішим способом регулювати безпечність та якість харчових продуктів, ніж сертифікація готової продукції, що не виправдовує себе.

Аналіз витрат та зисків є наріжним каменем політики якості та безпечності харчових продуктів, що включає оцінку ризиків, обмін інформацією про них та управління ними.

З приєднанням України до СОТ (2008 р.) лібералізувався торговельний режим між нашою державою та країнами світу. Це відкриває унікальні можливості для підвищення продуктивності в сільському господарстві, залучення інвестицій та розвитку експортного потенціалу аграрного сектора України.

На сьогодні в Україні залишаються проблемними питання, які є основою переговорного процесу і технічних узгоджень з країнами ЄС. Насамперед це питання доступу до ринку сільськогосподарських товарів, яке полягає в лібералізації торгівлі та частини домовленостей щодо сільського господарства, яка полягає в узгодженні норм санітарного, фітосанітарного регулювання. Тому, без створення в Україні єдиної системи, яка відповідатиме європейській, вкрай важко забезпечити зростання експорту сільськогосподарської продукції, особливо в такому чутливому секторі, як м'ясо-молочна продукція, де висуваються надзвичайно високі вимоги щодо якості та безпечності продукції [3].

Розширення міжнародної торгівлі загострило проблему відмінностей вимог щодо безпеки продовольства у різних країнах. Відмінності стандартів країн-імпортерів та експортерів гальмують розвиток торговельних відносин.

З метою освоєння нових ринків збуту сільськогосподарської продукції та продуктів харчування Україною постають питання до наших виробників щодо вимог у наявності на підприємстві дієвої системи керування безпечністю харчових продуктів на основі принципів HACCP, як це регламентовано в більшості розвинутих країн світу.

За даними Держветфітослужби, на 99% українських підприємств, які здійснюють експорт до Європейського Союзу або РФ, впроваджена та працює система HACCP [4]. Українці також мають споживати продукцію від виробників, система контролю яких відповідає світовим вимогам. Загалом станом на початок 2013 р. HACCP або аналогічні їй системи забезпечення безпеки під час виробництва харчових продуктів запроваджено на 709 підприємствах, у стадії впровадження – 54, та розробки – 138 [5].

Останнім часом дедалі більшого значення набуває запровадження та сертифікація систем управління якістю відповідно до вимог стандартів ISO серії 9001. Так, за даними моніторингу впровадження Реєстру системи сертифікації УкрСЕПРО кількість зареєстрованих сертифікатів систем управління ДСТУ ISO 9001:2009 дійсних станом на 1 липня 2013 р. становить 3169 одиниць, порівняно з 2012 р. (станом на 1 липня 2012 р. 2812 одиниць) їх кількість збільшилась на 357 одиниць. Це незначна кількість підприємств, що впровадили систему управління якістю, але свідчить про прагнення українських підприємств до покращення своєї діяльності на внутрішніх ринках, виходу

(чи розширення діяльності) на зовнішні ринки, стабілізації взаємовигідних відносин з власними постачальниками та орієнтацію на споживача.

Якщо безпечність та якість продуктів харчування не відповідатимуть вимогам ринку та визнаним у світі стандартам і принципам, то вітчизняним споживачам доведеться задовольнятися недостатньо безпечними продуктами, а вихід на закордонні ринки взагалі буде неможливим.

Узгодження інтересів виробників і споживачів є важливою рисою захисту прав споживачів у Європі. Існує визнаний перелік споживчих прав, а також узгоджений комплекс законодавства та органів для його втілення.

У ЄС існують три основних типи споживчих організацій:

- *повністю незалежні організації*, які публікують великими накладками масові журнали з порівняльними тестами, що забезпечує їм надходження значних коштів від передплатників. Існують також менш потужні незалежні споживчі організації, які переважно працюють у галузі надання консультаційних послуг.

- *інститути та організації, підтримувані урядом*. В Австрії, Німеччині, Франції та Данії існують напівнезалежні організації, які видають журнали з результатами порівняльних тестів, відіграють значну політичну, представницьку, освітню та консультаційну роль. У деяких країнах існують важливі спеціалізовані групи, що фінансуються за рахунок держави, і представляють споживачів у галузі громадських послуг, таких, наприклад, як постачання енергії, залізничний транспорт, телекомунікації.

- *урядові департаменти та регуляторні органи*, які розробляють політичні рішення та забезпечують виконання законів. У деяких країнах виконання законів щодо безпеки споживачів покладено на місцеві органи влади, в інших – на місцеві відділи центральних органів [6].

В Україні захист прав споживачів гарантований Конституцією, відповідно до статті 42, абзацу 4 «*Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів*».

З метою підвищення рівня забезпечення інтересів та захисту прав споживачів як і більшість країн Східної та Центральної Європи, Україна 1991 року прийняла окремий закон «Про захист прав споживачів». Закон переглядався та доповнювався кілька разів, останні зміни датовані листопадом 2011 року. Ці зміни та доповнення були частково спрямовані на гармонізацію з сукупністю правил ЄС. 9 квітня 2008 року розпорядженням Кабінету Міністрів України схвалено «Концепцію Державної цільової програми захисту прав споживачів на 2008-2011 роки». Його метою були захист прав споживачів, запобігання реалізації на внутрішньому ринку небезпечної та низькоякісної продукції, надання споживачам у доступній формі достовірної інформації про продукцію.

У щорічному Посланні Президента до Верховної Ради під назвою «Модернізація України – наш стратегічний вибір» від 20 квітня 2011 року формування системи захисту прав споживачів для отримання товарів і послуг належної якості в достатньому обсязі за економічно обґрунтованими цінами названо одним із завдань розвитку та стимулювання конкуренції, необхідної для становлення міського внутрішнього ринку [7].

Тим часом система захисту прав споживачів залишається незмінною. Законами передбачено широкий перелік прав і способів їх захисту (містяться деякі положення, що відповідають нормам ЄС), проте на практиці ці механізми дуже складні для використання, а більшість механізмів захисту прав споживачів, що працюють у ЄС, взагалі не існують в Україні.

Захист прав споживачів в Україні здійснюють: Держспоживінспекція України (Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів), Антимонопольний комітет України, Державна житлово-комунальна інспекція.

Крім державних органів, що здійснюють захист прав споживачів, існують *неурядових організацій споживачів* (у вигляді організацій, об'єднань споживачів). Їхні права і статус визначені у статті 25 Закону України «Про захист прав споживачів».

Більшість цих організацій займаються захистом споживчих прав людини, інформаційною та освітньою діяльністю, а також представляють інтереси споживачів у прийнятті рішень на рівні суспільства. Стаття 42 Конституції України та стаття 24 Закону України «Про захист прав споживачів» проголошують, що держава повинна розвивати і підтримувати споживчі неурядові організації [8].

Діяльність таких організацій має вкрай важливе значення для України, оскільки вони, ініціюють проведення незалежного тестування значної частини товарів широкого вжитку, інформація про їх результати поширюється через вебсайти, газети та журнали, орієнтовані на широкий загал, висвітлюють проблеми у сфері прав споживачів і їх захисту, тощо. Це гарантує доступність інформації, що, у свою чергу, підвищує відповідальність виробників та постачальників.

За даними Комітету охорони прав споживачів, в Україні близько 80% харчової продукції фальсифіковано за одним або кількома показниками [9].

Найпоширенішою є асортиментна фальсифікація, тобто підробка, яка здійснюється шляхом повної або часткової заміни харчового продукту його замінником іншого виду або найменування із збереженням подібності однієї або кількох його характерних ознак.

Серед асортиментної фальсифікації найпоширенішими є: часткова заміна водою, додавання до харчового продукту низькоякісного замінника і повна заміна натурального продукту імітатором. Замінники, які використовують в разі асортиментної фальсифікації, бувають харчовими – це дешевші, меншої цінності харчові продукти, але подібні до натуральних за однією або кількома ознаками.

Практично всі існуючі способи фальсифікації відомі [10], як відомі і способи їх викриття. Однак реальних кроків з боку держави щодо її докорінного покращення ситуації не здійснюється.

Якість і безпечність харчових продуктів – категорії економічні. Для їх забезпечення необхідно, щоб сировина та інші складники, технології та кваліфікація персоналу повною мірою відповідали сучасним вимогам.

Зниження купівельної спроможності змушує значну частину населення до придбання низькоякісних, підроблених товарів, які пропонуються за низькими цінами.

Згідно з оцінками вчених, з їжею до організму надходить понад 70% усіх забруднювачів (ксенобіотиків, контамінантів) [11]. При розбалансованому харчуванні, дефіциті його найважливіших компонентів зростає небезпека несприятливого впливу забруднених продуктів на життєві функції організму, на здоров'я в цілому.

За даними Центру медичної статистики Міністерства охорони здоров'я 2012 р. на стаціонарному лікуванні знаходилось 10477 пацієнтів з діагнозом "отруєння". За неофіційною статистикою, приблизно 80% людей з харчовими отруєннями лікуються самостійно [12].

Дані наукових досліджень та статистики свідчать про значну поширеність проблем здоров'я, пов'язаних з особливостями харчування.

Вживання неякісних продуктів харчування українцями підтверджують дані перевірки Державною санітарно-епідеміологічною службою Міністерства охорони здоров'я України. У 2012 році проведено 270,6 тис. обстежень, 133,7 тис. з них приходить на харчові об'єкти (у тому числі молокозаводи). Порушення санітарних норм виявлено на 49,5 тис. об'єктах, або 37% підприємств, з них 17% – на молокозаводах. Службою знято з реалізації за 2012 р. 514,9 тонн недоброякісних і небезпечних в епідеміологічному плані продуктів харчування, з них 93,6% – вітчизняного виробництва [13].

Це говорить про значні проблеми у забезпеченні населення України якісними продуктами харчування безпечними для здоров'я.

Висновки та пропозиції. Попри те, що за роки незалежності в Україні було прийнято значну кількість законодавчих актів з питань безпечності харчових продуктів, організаційні та законодавчі засади державного регулювання безпечності та якості харчових продуктів не були належним чином гармонізовані з практикою розвинутих країн.

Система державного регулювання безпечності харчових продуктів яку продовжує використовувати Україна, не відповідає вимогам СОР і не визнається розвинутими країнами світу, що значною мірою підриває експортний потенціал України, знижує конкурентоспроможність її сільського господарства й харчової галузі.

Відсутність ефективної системи аналізу та контролю за якістю харчових продуктів спричиняє низьку відповідальність виробників перед споживачем, масовий випуск фальсифікованої, неякісної та небезпечної продукції. Найбільше випадків фальсифікації спостерігається на рівні продукції, що випускається за технічними умовами (ТУ), згідно яких виробники самі можуть коригувати її рецептуру.

Питання якості сільгосппродукції не тільки визначає конкурентоспроможність країни на світових ринках, але й часто стає перешкодою для доступу на ринки інших країн світу.

Споживання населенням України продуктів харчування низької якості, а часом небезпечної для здоров'я призводить до погіршення загального стану здоров'я та поширення хвороб. В цьому аспекті необхідно вживати термінових заходів щодо поліпшення ситуації у забезпеченні якісними продуктами харчування безпечними для населення України.

Щодо системи захисту прав споживачів в Україні, то вона залишається на низькому рівні. Не дивлячись на передбачені Законами широкий перелік прав і способів їх захисту.

Для виправлення такого стану на державному рівні необхідно:

- гармонізувати сучасну систему технічного регулювання та споживчої політики України з відповідними системами країн-членів ЄС;
- впровадити контроль за якістю і безпечністю продовольчих товарів на основі методик системи НАСРР, міжнародних стандартів систем якості ISO;
- формувати систему механізмів економічного стимулювання вітчизняного виробництва продовольчої сировини та продуктів харчування (кредитування, ціноутворення, тарифне регулювання, податкове законодавство);
- активізувати діяльність організацій та установ за кордоном з метою просування вітчизняної продукції на світові ринки;
- посилити адміністративну і кримінальну відповідальність виробників за виробництво і збут фальсифікованої, неякісної та небезпечної продукції, зокрема, крім штрафів і зупинки виробництва, передбачити їх ліквідацію;
- активізувати інформаційно-роз'яснювальну роботу серед населення щодо нормативної бази якості та безпечності харчової продукції, її виробництва на підприємствах із системами управління якості;
- удосконалити державну систему збору та надання інформації про стан продовольчого ринку, впровадження сучасних комп'ютерних систем накопичення, збереження та обміну інформацією, забезпечення доступу до неї для учасників продовольчого ринку, фахівців в галузі здорового харчування та широких верств населення;
- забезпечити постійну співпрацю уряду з неурядовими організаціями споживачів та підтримки їхньої діяльності й ініціатив;
- надавати громадянам юридичну підтримку при відшкодуванні їм матеріальних і моральних збитків у разі заподіяння шкоди від вживання небезпечних продуктів харчування.

SUMMARY

The author focuses on the state of quality and safety of agricultural production, food products in Ukraine. The basic organizational and economic problems in the production and sale of food products are defined, priority directions of state policy formation in this area are justified.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЇ

1. Маренич М.М. Контроль якості і безпека продуктів харчування в ЄС. Міжнародне законодавство в галузі харчового ланцюжка і потенціал України відповідності даним стандартам / М.М. Маренич, С.В. Аранчій, Н.С. Марюха [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://77.121.11.22/ecolib/8/2.doc>
2. Крисанов Д.Ф. Якість і безпечність харчової продукції / Д.Ф. Крисанов // Економіка прогнозування. – 2010. – №3. – С. 113
3. Парламентські слухання «Про стан і перспективи розвитку економічних відносин з ЄС (зона вільної торгівлі) та Митним союзом», 11 травня 2011 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl1105111.htm
4. Міністерство аграрної політики та продовольства України. Виробники мають забезпечити українців якісними продуктами харчування, 20.06.2013 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://minagro.gov.ua/ru/node/7180>
5. Залучення вітчизняних науковців до розробки методології НАССР поліпшить якість харчової продукції [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=245981257&cat_id=244277212
6. Права споживача – захист і споживча практика в ЄС. Спільнота споживачів та громадські об'єднання. Спільний проект Європейського Союзу та Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.consumerinfo.org.ua/must_know/articles_rights/3954/
7. Модернізація України – наш стратегічний вибір. Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: – 2011. – С. 88.
8. Захист прав споживачів в Європейському Союзі та Україні. Аналітичний звіт // Спільний проект Європейського Союзу та Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй. – 2007. Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.consumerinfo.org.ua/upload/iblock/377/ConsumerProtectionReport-ua.pdf>
9. Маренич М.М. Контроль якості і безпека продуктів харчування в ЄС. Міжнародне законодавство в галузі харчового ланцюжка і потенціал для України відповідності даним стандартам / М.М. Маренич, С.В. Аранчій, Н.С. Марюха [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://77.121.11.22/ecolib/8/2.doc>
10. Смоляр В.І. Основні способи фальсифікації харчових продуктів та їх викриття [Електронний ресурс] / Смоляр В.І. // Проблеми харчування. – 2007. – №2. – Режим доступу: http://www.medved.kiev.ua/arh_nutr/art_2007/n07_2_4.htm
11. Проданчук М.Г. До проблеми безпеки харчування населення України / М.Г. Проданчук, В.Л. Корещький, Н.М. Орлова // Проблеми харчування. – 2005. – №2. – С. 6.
12. Економічна правда [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.epravda.com.ua/publications/2013/04/26/373017/view_print/
13. Санітарно-епідемічна ситуація в Україні за 2012 рік – України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dsesu.gov.ua/wses/dsesu.nsf/prSlj/6560E00C1C3E32CDC2257B0F0041D44C?OpenDocument&ID=UA>

Надійшла до редколегії 9 червня 2013 р.

