

Реформування системи державного контролю і нагляду за якістю та безпечністю харчової та сільськогосподарської продукції

Конституцією України [1] всім громадянам гарантується право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, право вільного доступу до інформації щодо його стану, якості та безпечності харчових продуктів і предметів побуту.



Г. Гуменюк

Законами України забезпечується право громадян на безпечні харчові продукти, питну воду, довкілля, умови праці, побуту, навчання тощо. А нормативно-правовими актами (НПА) встановлено обов'язкові для виконання всіма суб'єктами господарювання максимально допустимі рівні (МДР) показників безпеки, норми та правила [2].

Отже, встановлюючи обов'язкові вимоги, держава забезпечує їхні дотримання різними заходами. Одним із ефективних заходів такого забезпечення є державний контроль і нагляд за дотриманням вимог законодавства, норм, правил, технічних регламентів, стандартів.

В Україні у 1993 році була створена система державного контролю і нагляду, яка регулювалась законами України та НПА, зокрема Декретом Кабінету міністрів України (КМУ) «Про державний нагляд за дотриманням вимог стандартів, норм і правил та відповідальність за їх дотримання» від 08.04.93 № 30-93 та іншими нормативними документами (НД).

Постійного удосконалювання зазнавала організація державного контролю і нагляду, були внесені зміни і доповнення до законів та НПА.

Останнє уточнення щодо закріплення об'єктів контролю і нагляду за суб'єктами відбулось у 2005 році з прийняттям законів «Про безпечність і якість харчових продуктів» [3] та «Про ветеринарну медицину» [4]. Проте ними не були усунуті усі наявні недоліки.

З метою наближення цієї сфери діяльності до міжнародної практики необхід-

но було реформувати систему державного контролю і нагляду.

Розуміючи її недосконалість, Указом Президента України від 06.04.2011 № 370/2011 [5] були скасовані діючі органи державного контролю і нагляду за дотриманням вимог стандартів, технічних регламентів, норм і правил та створені нові (рис. 1).

Створені органи державного контролю і нагляду є спеціально уповноваженими Центральними органами виконавчої влади. Вони здійснюють свої повноваження безпосередньо і через свої територіальні органи в Автономній Республіці Крим (АРК), областях, містах Києві і Севастополі, за взаємодії в установленому порядку з іншими органами виконавчої влади, з органами місцевого самоврядування.

На ці органи покладено величезний перелік завдань, однак, у цій статті зупинимось тільки на діяльності, пов'язаній із контролем і наглядом за безпечністю харчової та сільськогосподарської продукції.

Держспоживінспекція України [6], створена з метою державного контролю і нагляду за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів, виконує такі завдання:

- державний контроль за додержанням законодавства щодо захисту прав споживачів;
- державний нагляд за додержанням вимог технічних регламентів (ТР), стандартів, норм і правил;
- державний ринковий нагляд.

Завдання, покладені на цю інспекцію, відповідають, в основному, тим, які раніше

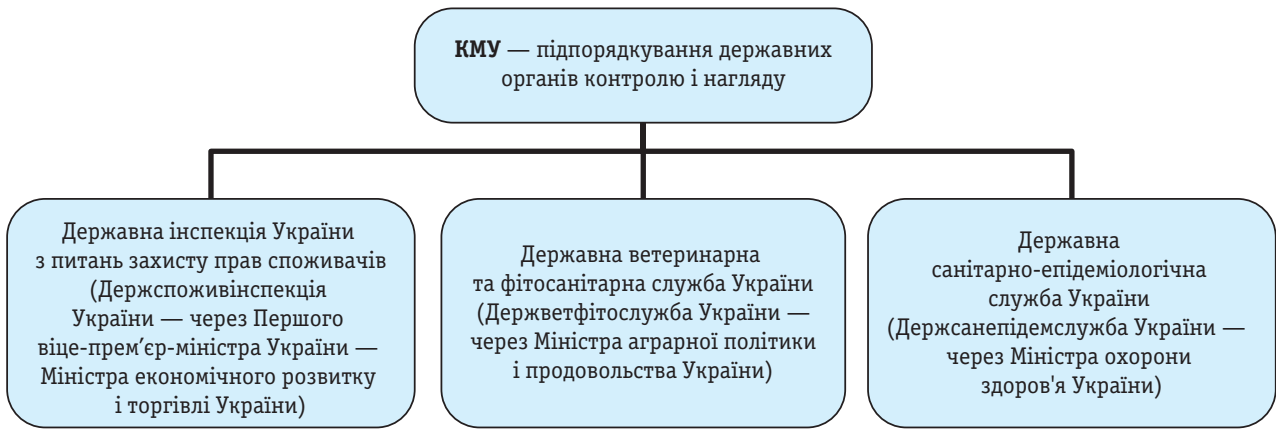


Рис. 1. Система державного контролю і нагляду в Україні

виконував Держспоживстандарт України. Також закріплено за цією службою здійснення державного ринкового нагляду. Проте, це справа майбутнього, оскільки закону України чи іншого НПА про ринковий нагляд харчових продуктів поки що немає. Чинним є Закон України «Про ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» [7].

Об'єкти державного контролю і нагляду:

- суб'єкти господарювання в торгівлі;
- послуги в закладах громадського харчування, зокрема ресторанних;
- інші послуги, які надаються громадянам (споживачам);
- рекламодавці та рекламозповсюджувачі у цій сфері.

Під час здійснення контролю і нагляду в торгівлі, надання послуг перевіряють якість і безпечність продукції, сировини, матеріалів і напівфабрикатів на відповідність вимогам законодавства, ТР, стандартів, норм і правил; під час надання послуг — на відповідність правилам торгівлі і надання послуг та правильність розрахунку із споживачами; під час контролю та нагляду за діяльністю рекламодавців

та рекламозповсюджувачів — достовірність реклами й відповідність її законодавству.

Права державного інспектора під час здійснення контролю і нагляду:

- безперешкодно відвідувати суб'єкти державного нагляду і контролю;
- відбирати зразки;
- випробовувати зразки на місці або в акредитованих лабораторіях;
- залучати технічні засоби та спеціалістів підприємства до перевірок та експертизи;
- одержувати копії необхідних документів на сировину, матеріали тощо.

Під час перевіряння достовірності реклами держінспектор має право:

- вимагати від рекламодавців і розповсюджувачів інформацію та пояснення;
- приймати рішення щодо визнання недобросовісної реклами;
- звертатись до суду щодо заборони недобросовісної реклами.

У разі встановлення порушень держінспектор має право вживати санкції (рис. 2).

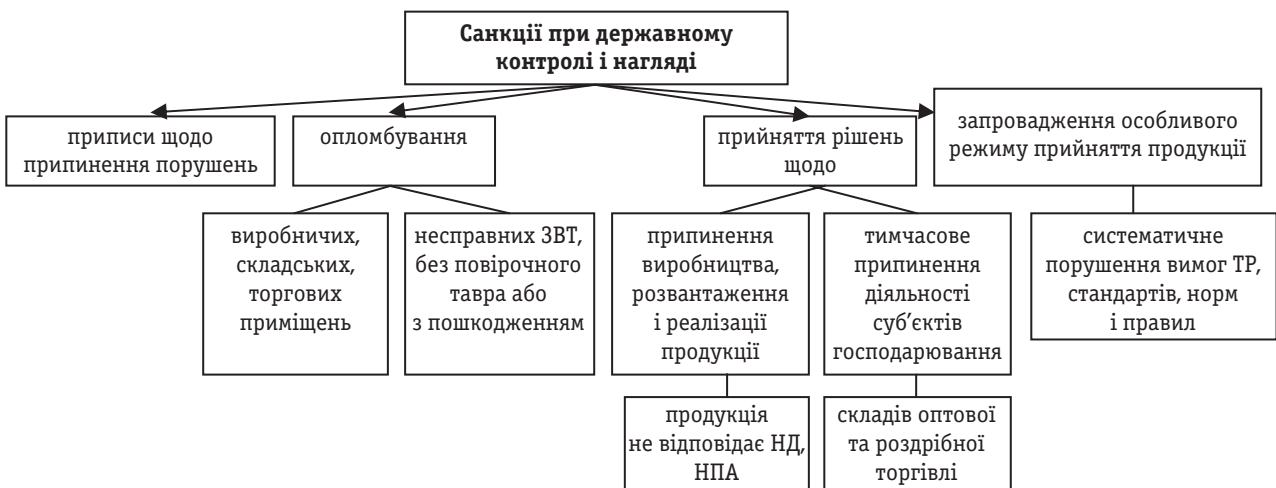


Рис. 2. Санкції під час державного контролю і нагляду

Якщо продукція виготовлена з порушенням обов'язкових вимог ТР, стандартів, норм і правил, то держінспектор має право заборонити передачу замовнику:

- конструкторської, технологічної та проектної документації;
- продукції із виробництва, випуску, зокрема із ремонту;
- зберігати, транспортувати, використовувати (експлуатувати) таку продукцію.

Реалізація продукції забороняється за таких умов:

- не проходження обов'язкової сертифікації;
- відсутності документації щодо якості;
- відсутності в імпорتنій продукції документа щодо якості;
- закінчення терміну придатності;
- фальсифікації продукції;
- безліцензійного виготовлення, якщо це передбачено законодавством.

У разі виявлення недобросовісної, неправдивої реклами — звертатися до суду щодо її заборони.

У разі порушення суб'єктами господарювання законодавства щодо заходів попередження та зменшення вживання тютюнових виробів та їхнього шкідливого впливу на здоров'я населення Держспоживінспекція України має право:

- накладати адміністративні стягнення;
- застосовувати адміністративно-господарські та фінансові санкції.

Держспоживінспекція України має право звертатись до:

- правоохоронних органів у випадку виникнення перешкод для здійснення держнагляду;
- до суду щодо захисту прав споживачів;
- до суду щодо заборони недобросовісної реклами;
- до слідчих органів передавати матеріали держнагляду.

Держветфітослужба України [8] — це розгалужена служба, оскільки об'єднує ветеринарну та колишню карантинну службу (рис. 3).

Держветфітослужба України створена з метою забезпечення реалізації державної політики щодо ветеринарної медицини, безпеки харчових продуктів, карантину і захисту рослин, охорони прав на сорти рослин, племінної справи у тваринництві. Одним із засобів реалізації обов'язків державної політики є проведення державного ветеринарно-санітарного контролю і нагляду за:

- здоров'ям тварин;
- безпекою та якістю всіх харчових продуктів;
- неістівними продуктами тваринного походження;
- кормовими добавками, преміксами, кормами;
- іншими товарами;
- охороною території України від занесення збудників небезпечних хвороб із територій інших держав або карантинних зон;
- дотримання карантинного режиму;
- дотриманням регламентів торгівлі, зберігання, застосування, транспортування пестицидів, стимуляторів росту, засобів захисту рослин.

Об'єкти державного контролю і нагляду показано на рис. 4.

У Положенні про Держветфітослужбу України чітко розмежовано у яких випадках і на яких об'єктах здійснюється державний контроль (рис. 5) і державний нагляд (рис. 6).

Державний контроль за безпекою і якістю харчової продукції здійснюється на харчопереробних підприємствах, за відповідністю харчових продуктів декларації виробника, контроль і нагляд за дотриманням вимог стандартів, технічних умов (ТУ) під час транспортування та використання харчових продуктів.

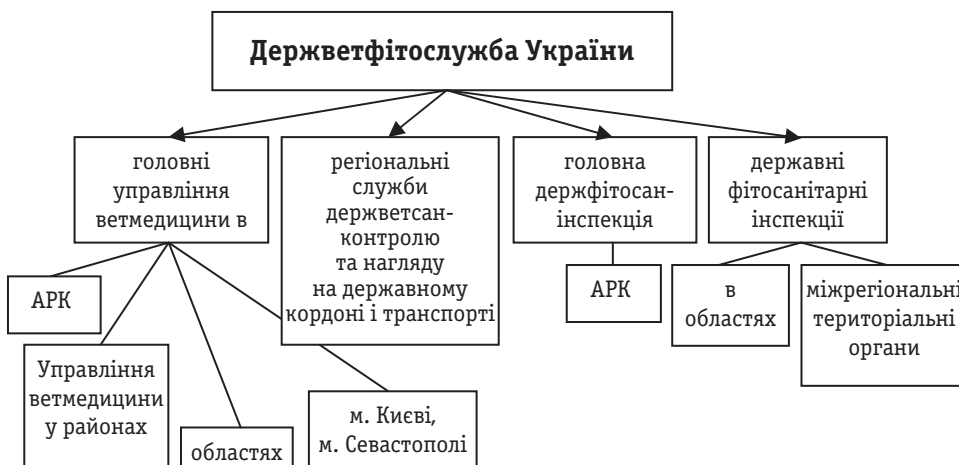


Рис. 3. Інфраструктура Держветфітослужби України

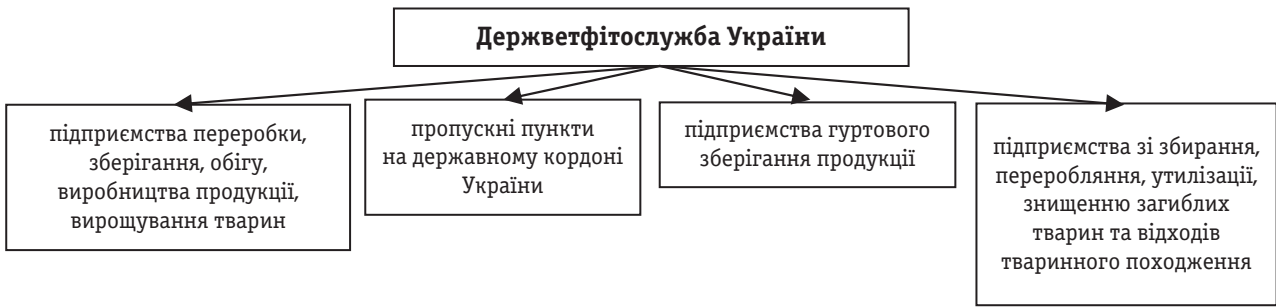


Рис. 4. Об'єкти державного контролю і нагляду



Рис. 5. Державний контроль

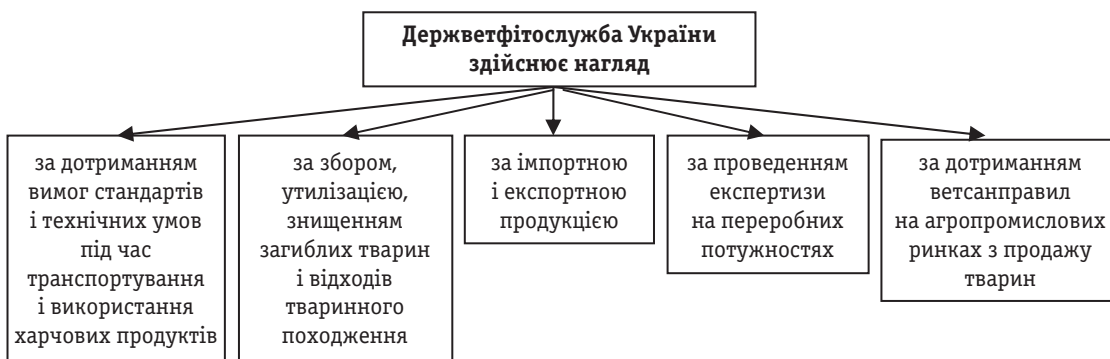


Рис. 6. Державний нагляд

Державний нагляд за імпортною і експортною продукцією, за проведенням експертизи на переробних потужностях, на ринках з продажу тварин.

Інша діяльність Держветфітослужби, пов'язана з якістю та безпекою продукції:

- здійснює аналіз ризиків та управління ризиками хвороб тварин;

- уповноважує акредитовані лабораторії для проведення випробувань;

- визначає арбітражні лабораторії;

- встановлює переліки методів проведення досліджень, вимірювань;

- бере участь у розробленні ТР на ветпрепарати, кормові добавки, корми, премікси;

- погоджує ТУ виробництва, ТР, стандарти, проекти потужностей;
- бере участь у розробленні МДР показників безпеки;
- встановлює періодичність держнагляду на об'єктах виробництва харчових продуктів;
- видає дозвіл на проведення заходів з участю тварин;
- встановлює обмеження або заборону на експорт та імпорт, транзит з неблагополучних держав та зон;
- видає міжнародні ветеринарні сертифікати та ветеринарні свідоцтва;
- підтверджує можливість відкриття мисливського сезону;
- реєструє кормові добавки, премікси, ГМО, продукти з ними;
- затверджує експортні потужності.

Потужності, які потребують експлуатаційного дозволу і на яких здійснюється державний контроль і нагляд,

- м'ясо-молокопереробні; рибодобувні та переробні; підприємства гуртового зберігання харчових продуктів;
- потужності з виробництва, змішування та приготування кормових добавок, преміксів і кормів;
- центри розведення племінних тварин; центри селекції, іподроми, станції оцінювання племінних тварин;
- потужності з перероблення неїстівних продуктів тваринного походження;
- потужності з виробництва та обігу ветпрепаратів.

У разі переміщення об'єктів, закріплених за Держветфітослужбою України, здійснюють *прикордонний ветеринарно-санітарний контроль* (рис. 7).

Вищі посадові особи Держспоживінспекції та розмежування сфер їхньої діяльності:

Голова Держветфітослужби України є Головним державним інспектором ветмедицини України. Перший заступник Голови Держветфітослужби України є Першим заступником Голови держінспекції ветмедицини України. Заступник Голови Держветфітослужби України є Головним державним фітосанітарним інспектором України. Керівник структурного підрозділу Держветфітослужби з питань державного нагляду і контролю за племсправою у тваринництві є Головним державним інспектором з племінної справи у тваринництві України.

Органи Держсанепідемслужби України (ДСЕС) [9] розміщені в АРК, областях, м. Києві, м. Севастополі та на транспорті — водному, залізничному і повітряному. Завдання ДСЕС — формування і реалізація державної політики у сфері санітарно-епідеміологічного благополуччя населення України через санітарно-епідеміологічний контроль і нагляд у закріпленій сфері.

ДСЕС здійснює державний контроль:

- у пунктах пропуску через державний кордон щодо охорони території України від занесення та поширення небезпечних та інфекційних хвороб;
- за дотриманням показників вмісту шкідливих для здоров'я людини речовин та інгредієнтів у тютюнових виробах, які реалізуються на території України;
- середовища життєдіяльності людини (вода, повітря, ґрунт) за вмістом максимально допустимих рівнів показників безпеки і проводить відбір зразків та дослідження впливу на стан здоров'я і життя людини.

ДСЕС здійснює державний нагляд:

- за дотриманням вимог санітарних норм у стандартах;
- під час виробництва та реалізації нехарчової продукції;

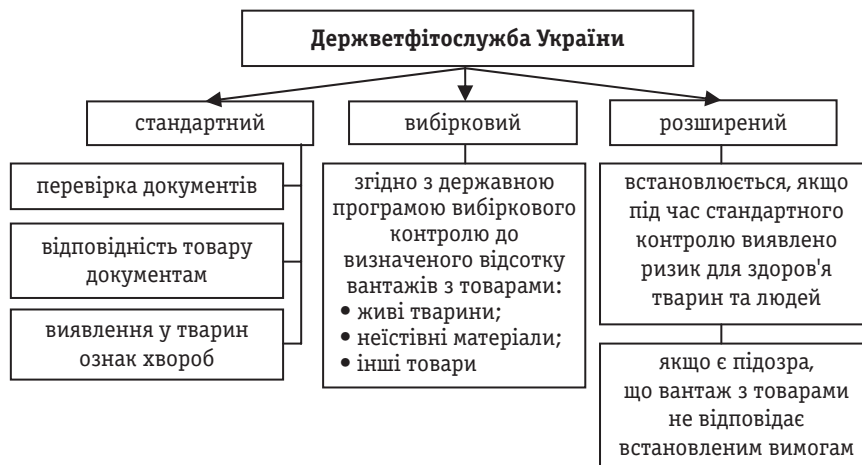


Рис. 7. Прикордонний ветеринарно-санітарний контроль

- за застосуванням дезінфекційних засобів і заходів.

ДСЕС здійснює контроль і нагляд:

- за дотриманням вимог стандартів, ТУ під час транспортування, зберігання, використання нехарчової продукції.

ДСЕС проводить іншу роботу, яка забезпечує безпеку для здоров'я і життя людей та охорону довкілля:

- *проводить експертизу* умов виробництва, зберігання, транспортування, використання, знищення, утилізації отруйних речовин, відходів;

- *погоджує* стандарти, будівельні норми, ТР, НД на виробництво, продукцію, сировину, технології;

- *обмежує або забороняє* в'їзд громадян України, імпорт на територію України із несприятливих територій та зон;

- *видає* дозвільні документи (дозволи, висновки, гігієнічні сертифікати) на імпорт продукції;

- *видає* накази, постанови, приписи, обов'язкові для виконання щодо усунення або обмеження шкідливих впливів.

ДСЕС щодо безпеки для здоров'я і життя людей та довкілля здійснює аналізування й оцінювання ризиків:

- середовища життєдіяльності людини;
- об'єктів нехарчової продукції;
- робіт і послуг;
- проектної НД;

проводить атестацію (участь в атестації);

- виробництв з переробляння, утилізації, знищення неякісної, небезпечної продукції;

- санітарних лабораторій підприємств та організацій на проведення санітарно-гігієнічних досліджень.

Отже, сфера діяльності ДСЕС щодо контролю і нагляду поширюється на дотримання санітарних норм і правил у НД (проектних, технологічних, ТР, стандартах), у середовищі життєдіяльності людини і не поширюється на потужності харчової промисловості, як це було раніше. Тобто сфера контролю і нагляду значно скорочена і ці об'єкти буде контролювати Держветфітслужба.

Залишився поза увагою цих органів контроль і нагляд за спеціальними дієтичними, функціональними продуктами, що раніше було прерогативою санітарної служби Міністерства охорони здоров'я України.

Створені органи поки що не можуть ефективно функціонувати через відсутність необхідних додаткових документів. Наприклад, скасовано вищезгаданий Декрет КМУ № 30-93, яким було встановлено порядок проведення нагляду, розміри штрафів залежно від ступеня порушення стандартів, норм і пра-

вил. У розвиток положень Декрету було затверджено Інструкцію щодо порядку здійснення нагляду та декілька КНД, в яких деталізовано порядок і вимоги щодо здійснення державного нагляду і контролю конкретних об'єктів. Наразі на заміну цих документів нові не розроблено.

Розміри штрафів за одне і те саме порушення у чинних на сьогодні законах різні і не відповідають передбаченим адміністративним і кримінальним кодексами.

Раніше окремо було виділено «послуги у сфері громадського харчування», а зараз «послуги, зокрема ресторанні». Не зрозуміло поки що, який орган буде здійснювати метрологічний контроль і нагляд за кількістю продукції в пакованні, за засобами виміральної техніки і методами визначення різних показників, що раніше здійснювали метрологічні органи Держспоживстандарту України. Не визначено порядок застосування адміністративних стягнень, адміністративно-господарських і фінансових санкцій до суб'єктів господарювання. Не визначено компетенцію органів у цих питаннях з урахуванням їхнього рівня підпорядкованості у системі тощо.

Законодавство надає право посадовим особам державних контролюючих органів накладати штрафи або застосовувати інші покарання, що суперечить Конституції [1; ст. 41], в якій зазначено, що право вирішувати чи є підприємство правопорушником, належить судам і покарання здійснюють лише за їхнім рішенням.

У більшості країн законодавство зобов'язує державних інспекторів доводити у суді провину підприємства і лише суд вирішує, чи порушило це підприємство законодавство і які саме санкції до нього мають бути застосовувані.

Тому доцільно було б розробити окремий Закон щодо здійснення державного контролю і нагляду за якістю й безпечністю харчової, кормової, сільськогосподарської продукції, продовольчої сировини тощо, де було б чітко визначено, які суб'єкти здійснюють контроль, а які — державний нагляд, та об'єкти, які підлягають контролю і нагляду. Конкретизувати відповідальність між усіма учасниками ринку: виробниками, торговельними організаціями, споживачами і державними органами влади.

Такий принцип відповідав би практиці розвинених країн світу.

ВИСНОВКИ

Проведена реформа системи державного контролю і нагляду за якістю і безпечністю харчових продуктів, інших об'єктів, які впливають на безпечність продуктів та здоров'я людей ще не завершена.

Необхідно розробити ряд НПД, в яких мають встановлювати порядок і періодичність проведення державного контролю і нагляду, розміри штрафів і види санкцій в за-

лежності від рівня порушення вимог, визначити компетенцію органів державного нагляду і контролю залежно від рівня їхньої підпорядкованості у системі тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України № 254к/96-ВР (редакція від 01.01.2006, підстава 2222-15).
2. Гуменюк Г.Д. Регулювання та забезпечення якості і безпечності сільськогосподарської та харчової продукції // Стандартизація, сертифікація, якість. — 2009. — № 6. — С. 63—70.
3. Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 06.09.2005 № 2809-IV (із змінами станом на 31.05.2007, № 1104-V).
4. Закон України «Про ветеринарну медицину» від 16.11.2006 р., № 361-V (із змінами станом на 18.09.2008, № 538-VI).
5. Указ Президента України «Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 06 квітня 2011 р., № 370/2011.
6. Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів, затв. Указом Президента України від 06.04.2011, № 400/2011 // Офіційний вісник України від 26.04.2011, № 29, стор. 340, стаття 1271, код акту 56064/2011.
7. Закон України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2735-VI.
8. Положення про Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України, затв. Указом Президента України від 13.04.2011, № 464/2011 // Офіційний вісник України від 26.04.2011, № 29, стор. 328, стаття 1270, код акту 56063/2011.
9. Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України, затв. Указом Президента України від 13.04.2011, № 465/2011 // Офіційний вісник України від 26.04.2011 – 2011 р., № 29, стор. 122, стаття 1235, код акту 56017/2011. ■

*Г. Гуменюк, доктор сільськогосподарських наук, професор,
Національний університет біоресурсів і природокористування України*

ІНСТИТУТ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ ДП «УкрНДНЦ»

Основні завдання Інституту підготовки фахівців ДП «УкрНДНЦ»

- Підготовка спеціалістів і магістрів (друга вища освіта).
- Підготовка кандидатів в аудитори із сертифікації:
 - продукції та послуг;
 - систем управління якістю за ДСТУ ISO 9001:2000;
 - систем управління навколишнім середовищем за ДСТУ ISO 14001;
 - систем управління безпечністю харчових продуктів за ДСТУ 4161—2003.
- Підготовка кандидатів в аудитори з метрології та лабораторій.
- Підготовка органів з сертифікації до акредитації.
- Підготовка фахівців за напрямками:
 - підготовка асесорів (аудиторів з акредитації лабораторій за ДСТУ ISO/IEC 17025);
 - повірка та калібрування засобів виміральної техніки;
 - метрологічне забезпечення вимірювань та виробництва;
 - розробка та внутрішній аудит систем управління.

Структура Інституту підготовки фахівців

- Кафедра акредитації лабораторій, механічних та геометричних вимірювань.
- Кафедра оцінки відповідності, стандартизації та управління якістю.
- Кафедра метрологічного забезпечення виробництва, електричних та радіотехнічних вимірювань.
- Кафедра екологічного контролю, теплотехнічних та фізико-хімічних вимірювань.
- Кафедра управління якістю та випробування харчових продуктів.
- Кафедра споживчої політики.

Контакти

Тел.: (044) 452-34-27, 450-67-19

Тел./факс: (044) 459-58-95

Адреса: 03115, м. Київ, вул. Святошинська, 2, 6-й поверх

E-mail: decanat@ukrndnc.org.ua

