

ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ БЕЗПЕЧНОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ В УКРАЇНІ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

THE IMPROVEMENT OF PUBLIC FOOD SAFETY CONTROL SYSTEM IN UKRAINE: INTERNATIONAL EXPERIENCE

Чурилова Т.М.,
к.ю.н., доцент кафедри міжнародного,
європейського та екологічного права
Навчально-науковий інститут права
Сумського державного університету

Малус А.І.,
студентка магістратури
Навчально-науковий інститут права
Сумського державного університету

Стаття присвячена вдосконаленню системи державного контролю за безпечністю харчових продуктів в Україні, яка забезпечить високий рівень захисту здоров'я та прав споживачів, стійке зниження частоти виникнення харчових інфекцій, а також покращення сприйняття української продукції на внутрішньому та міжнародному ринках. У науковій статті проаналізовано законодавство України, а також досвід країн ЄС у сфері контролю за безпечністю харчових продуктів, зокрема на прикладі Швеції. Визначено шляхи вдосконалення національного законодавства відповідно до вимог ЄС.

Ключові слова: система державного контролю, державний орган, вдосконалення системи контролю безпечності харчових продуктів, державне регулювання.

Статья посвящена совершенствованию системы государственного контроля за безопасностью пищевых продуктов в Украине, которая обеспечит высокий уровень защиты здоровья и прав потребителей, стойкое снижение частоты возникновения пищевых инфекций, а также улучшение восприятия украинской продукции на внутреннем и международном рынках. В научной статье проанализировано законодательство Украины, а также опыт стран ЕС в сфере контроля за безопасностью пищевых продуктов, в частности на примере Швеции. Определены пути совершенствования национального законодательства в соответствии с требованиями ЕС.

Ключевые слова: система государственного контроля, государственный орган, совершенствование системы контроля безопасности пищевых продуктов, государственное регулирование.

The article is devoted to the improvement of the system of state food safety control in Ukraine, which will ensure a high level of protection of health and consumer rights, a persistent reduction in the incidence of foodborne infections, and an improvement in the perception of Ukrainian products in the domestic and international markets. The scientific article analyzes the legislation of Ukraine, as well as the experience of the EU countries in the field of food safety control, in particular the example of Sweden. The ways of improving the national legislation in accordance with the requirements of the EU have been determined.

Since Ukraine has determined the course of European integration, the primary goal to adapt its legislation to European standards. The Law of Ukraine «On Basic Principles and Requirements for Safety and Quality of Food Products» introduces European standards of safety, quality and food hygiene. The adoption of this law is an important step both for consumers and for food producers.

Swedish food safety system operates as a single agency system, however, from an administrative point of view, it is divided into central, regional and local (municipal) level. NFA developing legislation, guidelines, checklists, conducting laboratory tests, checks the quality of the other laboratories of food safety and maintains contacts with the European Agency for Food Safety Authority (EFSA).

Therefore, improvement of national legislation in this area with the relevant requirements of European model is not only desirable, but also the only possible way to fulfill the obligations.

Key words: system of state control, state body, improvement of the control system for food safety, state regulation.

Державне регулювання ринку харчових продуктів є одним із найскладніших завдань державного управління в світі. Організація ефективного та результативного контролю безпечності харчових продуктів є однією з функцій державного управління, від досконалості виконання якої залежить здоров'я та належний захист споживачів, а також створення комфортних умов для ведення харчового бізнесу.

Зобов'язання щодо реалізації положень Угоди про асоціацію між ЄС та Україною передбачають вдосконалення системи контролю безпечності харчових продуктів в Україні за принципом «від лану до столу» шляхом приведення законодавства, інституційної інфраструктури та системи державного контролю України у відповідність до регуляторної та адміністративної політики і практик ЄС.

Реформування харчового законодавства, у т. ч. у сфері контролю, спрямоване на збільшення можливостей для українського бізнесу експортувати більше продукції до ЄС й одночасно – на збільшення впевненості споживачів щодо безпечності української продукції.

Проблемам вдосконалення вітчизняного законодавства у сфері контролю за безпечністю харчових продуктів присвячені праці вчених-правознавців та економістів: В. Єр-

моленка, В. Юрчишина, В. Корнієнко, І. Шуміло, К. Настечко, К. Онул, М. Маренич, М. Гребенюка, Н. Марюхи, О. Бородіної, О. Поліводського, С. Аранчій, Т. Коваленко, Я. Добідовської та інших науковців.

Метою статті є аналіз законодавства України та Швеції у сфері контролю за безпечністю харчових продуктів, пошук оптимальної моделі системи контролю в Україні, що забезпечувала б сприятливе бізнес-середовище, вільний обіг безпечних харчових продуктів, високий ступінь захисту життя і здоров'я людей.

В Україні організаційна та законодавча основи системи державного контролю в Україні фактично не зазнали суттєвих перетворень (незважаючи на прийняття майже десятка законів), залишившись орієнтованими на принципи соціалістичної економіки до 2014 р. Ця система формувалась за відомчим принципом, практично без визначення єдиної державної політики в цій сфері та її послідовної узгодженої реалізації. Кожне відомство створювало «під себе» нормативну базу, яка охоплювала певний сегмент харчового ланцюга. Основними критеріями оцінки діяльності контролюючих служб увесь час були: кількість проведених перевірок і кількість накладених після цих перевірок штрафів. Такий

порядок сприяв подальшому збільшенню кількості перевірок і штрафів, але аж ніяк не вирішенню завдань захисту здоров'я та інтересів споживачів.

Однак така система контролю не забезпечувала високий рівень здоров'я і благополуччя споживачів та усунення ризиків та загроз, пов'язаних з небезпечними продуктами. Крім того, колишня система контролю безпечності продуктів харчування не відповідала європейським та міжнародним стандартам, вимогам СОТ та зобов'язанням України щодо реалізації положень Угоди про асоціацію.

З метою реалізації положень Угоди про асоціацію між ЄС та Україною 20 вересня 2015 р. був прийнятий Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» (далі – Закон), який повністю змінив парадигму українського законодавства у сфері безпечності продуктів харчування [1].

Даний Закон запроваджує принцип ризик-орієнтованого контролю, коли кожен оператор ринку оцінюється окремо за певною формулою. Також важливим є положення Закону, які встановлюють, що виробники харчових продуктів, незалежно від етапу харчового ланцюга, на якому вони працюють, несуть повну відповідальність за якість харчових продуктів, що випускаються і поставляються ними на споживчий ринок (раніше відповідальність покладалась на державу). З набранням чинності Закону запроваджено обов'язкове застосування системи НАССР на всіх етапах виробництва та обігу зі значним перехідним періодом, оскільки запровадження цієї системи потребує часу та певних ресурсів.

На виконання Закону у 2014 р. було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [2]. На виконання даної Постанови Кабінет Міністрів України шляхом реорганізації Державної ветеринарної та фітосанітарної служби, Державної інспекції з питань захисту прав споживачів і Державної санітарно-епідеміологічної служби, з передачею більшості функцій, які виконували реорганізовані органи, а також окремих функцій Державної інспекції сільського господарства, Державної пробірної служби та Державної інспекції з контролю за цінами було утворено Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (далі – Держпродспоживслужба). Положення про Держпродспоживслужбу було затверджено Кабінетом Міністрів України 02 вересня 2015 р. [3].

Крім того, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. були утворені як юридичні особи публічного права територіальні органи Держпродспоживслужби [4].

Щодо структури центрального апарату Держпродспоживслужби, то вона складається з таких підрозділів:

1. Департамент харчових продуктів та ветеринарії, який включає: управління безпечності харчових продуктів та кормів; управління державного контролю; управління здоров'я та благополуччя тварин; управління державного нагляду за дотриманням санітарного законодавства.

2. Департамент фітосанітарної безпеки, контролю в сфері насінництва і розсадництва, який включає: управління фітосанітарною безпекою; управління контролю в сфері насінництва і розсадництва.

До того ж центральний апарат Держпродспоживслужби включає в себе Департамент захисту споживачів, Управління контролю за регульованими цінами, Управління економічною діяльністю та Адміністративне управління [5].

Відповідно до Положення до сфер компетенції Держпродспоживслужби віднесено реалізацію державної політики в галузях ветеринарної медицини, сферах безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, карантину та захисту рослин, ідентифікації та реєстрації тварин, санітарного законодавства, попередження та зменшення вживання тютюнових виробів та їх шкідливого впливу на

здоров'я населення, метрологічного нагляду, ринкового нагляду в межах сфери своєї відповідальності, насінництва та розсадництва (в частині сертифікації насіння і садивного матеріалу), державного нагляду (контролю) у сферах охорони прав на сорти рослин, насінництва та розсадництва, державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів і рекламу в цій сфері [3].

Верховна Рада України шляхом прийняття законопроекту «Про особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» продовжила до 31 грудня 2017 р. мораторій на планові перевірки бізнесу [6]. Однак, згідно із Законом, його дія не поширюється на відносини, що виникають при проведенні перевірок органами державного регулювання діяльності в сферах безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, контролю за дотриманням законодавства про захист прав споживачів. Отже, перевірки суб'єктів господарювання у сфері безпечності продуктів харчування здійснюються Держпродспоживслужбою.

При проведенні перевірок Держпродспоживслужба керується Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, яка підлягає державному ветеринарно-санітарному контролю та нагляду, і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною ветеринарною та фітосанітарною службою» [7].

Закон України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» був прийнятий 18 травня 2017 р. Метою даного Закону є встановлення правових та організаційних засад державного контролю за якістю та безпекою продуктів харчування і кормів, а також благополуччям тварин [8]. Він спрямований на удосконалення правових засад державного контролю у сфері забезпечення безпечності та якості харчових продуктів і кормів, благополуччя тварин. У ньому, зокрема, визначається система органів, що здійснюють відповідний контроль та їх повноваження; види контролю у даній сфері; основні вимоги щодо здійснення контрольної діяльності з питань безпечності та якості харчових продуктів і кормів, благополуччя тварин; кваліфікаційні вимоги до осіб, що здійснюють контроль; заходи юридичної відповідальності за порушення вимог відповідного законодавства тощо.

Даний Закон містить положення щодо ризик-орієнтованого підходу при проведенні перевірок. Так, усі категорії ризику оцінюються за встановленою кількістю балів. За результатами перевірок, відповідно до набраної кількості балів, підприємству щороку присвоюється одна з наступних категорій ризику: дуже високий ризик; високий ризик; середній ризик; низький ризик; дуже низький ризик, від чого і буде залежати подальша кількість перевірок. Між тим, виявити певні недоліки системи контролю стане можливим тільки у процесі реалізації положень Закону.

Відтепер уповноваженими особами на здійснення державного нагляду можуть виступати лише офіційні ветеринарні лікарі, уповноважені ветеринари, працівники бійні, уповноважені на виконання обов'язків помічника державного ветеринарного інспектора, уповноважені лабораторії, яким компетентним органом надано повноваження щодо здійснення окремих заходів державного контролю. Відсутнє положення щодо наділення повноваженнями здійснення державного нагляду фізичних та юридичних осіб. Таким чином попереджається наявність корупційо-генних складових.

До того ж закріплено норму щодо періодичності документальних перевірок, перевірок відповідності, фізичних перевірок, лабораторних досліджень (випробувань) вантажів, які ввозяться (пересилаються) на митну територію України. Положення ст. 8 Закону, яка визначає основні за-

сади діяльності компетентного органу у сфері державного контролю, містить норму щодо відсутності будь-якого конфлікту інтересів у осіб, які здійснюють заходи державного контролю та положення щодо наявності та належного стану відповідних засобів (інструментів, обладнання тощо) для забезпечення ефективного здійснення персоналом заходів державного контролю [8].

Прийняття такого важливого нормативно-правового акту не лише сприятиме розширенню експорту, а й допоможе заощадити кошти та час для бізнесу, а також зменшить тягар непотрібних регуляторних обмежень у сфері контролю за безпечністю харчової продукції.

Проте, це лише перші кроки на шляху до виконання зобов'язань. Задля реального запровадження системи простежуваності «від лану до столу» Україна має наблизити своє законодавство до вимог ЄС від самого початку виробництва (забезпечення безпеки кормів, вирощування тварин та рослин). З метою нормативного упорядкування засад виробництва, обігу, забезпечення гігієни, маркування та презентації кормів, формування належної практики годування тварин, взаємодії між органами виконавчої влади та операторами ринку був розроблений законопроект «Про корми» [9]. Проект закону розроблений із врахуванням положень Регламентів № 178/2002, № 767/2009, № 183/2005. Отже, прийняття закону буде черговим етапом виконання Україною взятих зобов'язань в рамках Угоди.

Крім належного регулювання виробництва кормів, важливим є впровадження системи гарантування безпечності сільськогосподарської продукції – GlobalGAP (G.A.P. – Good Agricultural Practice). Стандарт GLOBAL G.A.P. розроблений для сертифікації виробників первинної продукції. Головним принципом такої системи є відстеження технології вирощування та включає такі компоненти, як: походження і якість насіннєвого матеріалу, придатність ґрунтів для ведення сільськогосподарського виробництва, аналіз ґрунтів і адекватність розробленої системи добрив, застосування системи захисту рослин, що у кінцевому рахунку впливає на безпечність продуктів харчування. Сертифікація виробництва відповідно до вимог GlobalGAP забезпечує господарству ряд переваг, зокрема, впевненість споживача, управління ризиками, вихід на європейський ринок [10].

У період реформування системи державного контролю за безпечністю харчових продуктів в Україні корисним буде аналіз досвіду зарубіжних країн, зокрема Швеції як країни з однією з найефективніших моделей контролю у світі.

У Швеції існує єдиний орган у цій сфері – Міністерство сільського господарства (MA), яке несе повну відповідальність за сільськогосподарський сектор, здоров'я та благополуччя тварин, рослин, виробництво харчової продукції та кормів, рибальство. Міністерство визначає орієнтири політики, пропонує бюджет згідно з річними звітами, отриманими від органів влади, в межах його юрисдикції. До складу Міністерства входять чотири управління, які відповідають за безпечність харчової продукції, і чотири адміністративних відділи. Також MA здійснює загальне керівництво низкою державних агентств, які безпосередньо займаються питаннями безпечності харчових продуктів. Це, зокрема, Національна адміністрація з харчової продукції, Шведська рада із сільського господарства, Національний ветеринарний інститут і Шведська рада рибальства.

Національна адміністрація з харчової продукції (NFA) – це автономна державна агенція, що діє під керівництвом Міністерства сільського господарства. NFA є центральним органом, що здійснює адміністрування питаннями, які стосуються харчових продуктів та питної води. В інтересах споживачів NFA діє з метою досягнення трьох головних цілей: безпечні продукти харчування високої якості; чесна торгівля харчовими продуктами; здорові звички харчування. NFA має у складі п'ять департаментів, що відповідають: за оцінку ризиків та розвиток, норматив-

не регулювання, контроль, поживну цінність продуктів та управління.

Шведська рада із сільського господарства (SBA) відповідає за здоров'я тварин і рослин, здійснює контроль інфекційних захворювань, кормів та побічних продуктів тваринництва. У районному департаменті ветеринарії працюють ветеринари, які відповідають за безпосередній контроль здоров'я тварин, імпорту живих тварин і контроль залишків ветеринарних препаратів, надають послуги фермерам. Департамент рослинництва контролює ГМО, органічне виробництво, насіння. Департамент перевірок та контролю відповідає за фітосанітарний контроль, контроль якості фруктів та овочів, контроль кормів, м'яса і побічних продуктів тваринництва.

Національний ветеринарний інститут – експертний ветеринарний орган, завданням якого є запобігання спалахам хвороб тварин і зоонозів, виробництво вакцин, контроль за забруднювачами у харчовій продукції та кормах. Має найбільшу ветеринарну лабораторію у Швеції [11].

На регіональному рівні окружні адміністративні ради здійснюють офіційний контроль за благополуччям тварин, гігієною харчової продукції та кормів на первинному виробництві, за здоров'ям тварин, їхньою ідентифікацією; перевіряють роботу муніципалітетів з контролю безпечності харчової продукції, проводять навчання інспекторів муніципалітетів, вирішують справи щодо апеляцій проти рішень муніципального контролю. САВ щорічно звітують NFA, SBA і Міністерству фінансів.

До державних органів які здійснюють контроль на місцевому рівні належать:

- муніципальні адміністративні ради (МАВ), що контролюють харчову продукцію, гігієну та навколишнє середовище. Їм підконтрольні підприємства, що мають справу з харчовою продукцією тваринного та рослинного походження (малі підприємства);

- муніципальні відділи охорони здоров'я, які контролюють харчову продукцію рослинного походження.

У Швеції існує щорічний план контролю, згідно з яким підприємства мають перевірятися 0,2–12 разів на рік. Як періодичність, так і оплата визначаються на підставі ризику – згідно з групами ризику сектора та результатами попередньої перевірки гігієнічного стану підприємства.

NFA підготувала для муніципалітетів інструкції щодо здійснення контролю якості проведених перевірок. Ці інструкції доступні на веб-сайті NFA. NFA також розробила контрольні списки питань для перевірок (чек-листи) для різних типів операцій із виробництва харчової продукції. Такі контрольні списки підтримуються комп'ютерною програмою, яка дозволяє зберегти результати перевірок. Цей спосіб дозволяє об'єктивно оцінити результативність та ефективність роботи інспектора [12].

Існує «система внутрішнього аудиту», за якою Національна адміністрація з харчової продукції та SBA перевіряє роботу кожної окружної адміністративної ради, а кожна окружна рада здійснює аудит кожного муніципалітету в своєму регіоні. Такі аудити базуються на даних, які кожний муніципалітет передає електронною поштою до САВ, а САВ пересилає до NFA. Із цих даних для оцінки роботи використовуються три групи параметрів: мікробіологічні забруднювачі, хімічні забруднювачі та маркування. За цими ж параметрами SBA перевіряє інспекції на митних пунктах.

Органи влади зобов'язані публікувати річні звіти та передавати їх до вищих інстанцій. У відкритому доступі дані перевірок є на офіційних веб-сайтах. На сайті NFA також наведений «чорний список» продуктів із зазначенням країн їх походження. Тут споживачі можуть знайти інформацію щодо забруднювачів у харчовій продукції [11].

Шведська система безпечності харчової продукції функціонує як система єдиного контрольною органу, проте, з адміністративної точки зору, вона поділяється на

центрального, регіонального і місцевого (муніципального) рівні. NFA розробляє законодавство, інструкції, чек-листи, проводить лабораторні аналізи, перевіряє якість роботи інших лабораторій з безпеки харчової продукції та підтримує зв'язок з Європейським агентством з безпеки харчових продуктів (EFSA).

Таким чином, вивчення та запровадження досвіду країн ЄС є необхідним для вдосконалення системи державного контролю за безпекою харчових продуктів, адже

європейська система контролю безпеки харчових продуктів визнана однією з найкращих у світі, життя та здоров'я споживачів тут вважаються найвищою цінністю, а тому європейський споживач є найбільш захищеним. ЄС визначив безпеку харчових продуктів одним з головних пріоритетів своєї політики, тому ефективна законодавча база та дієвий контроль гарантують безпеку харчових продуктів на всіх етапах харчового ланцюга «від лану до столу».

ЛІТЕРАТУРА

1. Про основні принципи та вимоги до безпеки та якості харчових продуктів : Закон України від 23 грудня 1997 року № 771/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/771/97%D0%B2%D1%80>.
2. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 442 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.
3. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів : Постанова Кабінету Міністрів України від 02 вересня 2015 року № 667 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP150667.html.
4. Про утворення територіальних органів Державної служби з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1092 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1092-2015-%D0%BF/paran12#n12>.
5. Офіційний веб-сайт Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.consumer.gov.ua/default.aspx>.
6. Про особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Проект Закону України від 18 вересня 2015 року № 3153 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH2FL00A.html.
7. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, яка підлягає державному ветеринарно-санітарному контролю та нагляду, і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною ветеринарною та фітосанітарною службою : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 року № 402 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP150402.html.
8. Про державний контроль, що здійснюється з метою перевірки відповідності законодавству про безпеку та якість харчових продуктів і кормів, здоров'я та благополуччя тварин : Закон України від 18 травня 2017 року № 906 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH0P600A.html.
9. Про корми : Проект Закону України від 21 травня 2015 року № 2845-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55372.
10. Система державного регулювання безпеки харчових продуктів в Україні на шляху вдосконалення : аналітичний звіт IFC від 18 травня 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.arbitrade.com/books/derzhreg.pdf>.
11. Контроль безпеки харчової продукції : корисні уроки інших країн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/2015f9804b75057fb034b16eac26e1c2/Food_Ukr.pdf?CACHEID=2015f9804b75057fb034b16eac26e1c2&MOD=AJPERES.