

УДК 351.338.439:006.83(477)

Ю. В. Дідок,

к.вет.н., доц., доцент кафедри державного управління ХарPI НАДУ,  
м. Харків

## РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ТА БЕЗПЕЧНОСТІ ПРОДОВОЛЬЧОЇ ПРОДУКЦІЇ В УКРАЇНІ: РИЗИКИ І ЗАГРОЗИ

*Статтю присвячено аналізу ризиків і загроз внаслідок реформування системи забезпечення якості та безпеки продовольчої продукції в Україні. Проаналізовано правові основи діяльності, функції та повноваження державних інституцій, які формують національну систему забезпечення якості та безпеки продовольчої продукції. Визначено і конкретизовано основні ризики і загрози, які виникають у наслідок реформування цієї системи, оцінено їх характер і значущість для національної безпеки держави. Запропоновано заходи державної політики, реалізація яких сприятиме покращенню державного контролю за безпекою та якістю продуктів харчування.*

**Ключові слова:** безпека та якість продовольчої продукції, ризики і загрози, державний епідемічний нагляд, державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд, продовольча безпека

**Постановка проблеми.** Забезпечення якості й безпеки продовольчої продукції в останні десятиліття набуває дедалі більшої важливості у світі. Це обумовлено, з одного боку, постійним зростанням вимог споживачів щодо якості продуктів і послуг, а з іншого – впливом процесів глобалізації, які не минули практично жодної сторони життя суспільства і в тому числі того, що є практично основою нашого існування – продуктів харчування. Основними вимогами до якості продуктів харчування є: гарантування, що вони не є небезпечними для здоров'я людини, дотримання правил гігієни у процесі їх виробництва та транспортування; високі смакові якості продуктів; збереження поживних якостей; низький рівень вмісту хімічних та інших шкідливих речовин.

Гарантування захисту прав споживачів щодо якості й безпеки продовольчої продукції є фундаментальною функцією держави, яка була закладена Генеральною Асамблеєю ООН у 1985 р. в «Керівних принципах для захисту інтересів споживачів», до яких приєдналась Україна і які зобов'язують

уряди країн, особливо тих, що розвиваються, дотримуватися цих положень при формуванні концепції державної політики. У ст. 42 Конституції України зазначено: “Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт”. Закріплений за державою на законодавчому рівні обов’язок захищати споживача у повній мірі відповідає Загальній Декларації прав людини та іншим міжнародним правовим документам, що визнають права та інтереси споживача невід’ємною складовою загальновизнаних прав людини. Відповідно до Конституції України людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави [1].

Відтак, гарантування безпечності та якості продовольчої продукції є передумовою захищеності життєво важливих інтересів громадян, за якої задовольняються визначальні потреби громадян щодо охорони здоров’я і підтримки стабільної благополучної епідемічної й епізоотичної ситуації в країні, що є запорукою збереження людського потенціалу та сталого розвитку суспільства. Вирішення даної проблеми сприяє розв’язанню важливих соціальних завдань щодо охорони здоров’я населення країни і збереження його генофонду. У зв’язку з цим, проблеми продовольчої безпеки країни, серед яких однією із найважливіших є виробництво продуктів харчування, які б задовольняли вимоги показників якості й безпечності, у сучасних умовах набувають особливої актуальності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розв’язання проблеми забезпечення якості й безпечності сільськогосподарської продукції та сировини в Україні започатковано у працях П. Вербицького, В. Германа, П. Достоєвського, В. Демиденка, Д. Засєкіна, В. Сікачини, В. Титаренко, В. Хоменка, О. Якубчак, присвячених питанням державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, спрямованих на забезпечення в Україні благополучної ситуації щодо хвороб тварин; П. Саблука, О. Славкової, Т. Лозинської, О. Фурдичка, що висвітлюють різні аспекти розвитку аграрної

політики, забезпечення продовольчої безпеки населення; О. Андрійка, В. Гаращука, Л. Діканя, В. Бакуменка, Н. Нижник, О. Машкова, Н. Мельтюхової, Г. Одінцової, О. Сушинського та інших дослідників, в яких розглядаються проблеми контролю в державному управлінні.

**Мета статті** (постановка завдання) полягає у виявленні ризиків і загроз національній безпеці держави, які виникають у наслідок реформування системи забезпечення якості та безпечності харчової продукції в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У рамках Закону України «Про основи національної безпеки України» загрози національній безпеці визначаються як наявні та потенційно можливі явища й чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України. Поряд з поняттям «загрози національній безпеці» у нормативно-правових актах багатьох країн світу, в тому числі України, та наукових публікаціях з безпекової проблематики широко вживаються терміни «виклик», «небезпека» і «ризик», які є семантично пов'язаними з категорією «безпека».

Особливістю чинної системи забезпечення якості й безпечності продовольчої продукції в Україні, на відміну від європейських країн, є наявність декількох державних установ, відповідальних за цей напрям діяльності, зокрема: Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики (далі – Держспоживстандарт України); Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України (далі – Держветфітослужба України); Державної санітарно-епідеміологічної служби України (далі – Держсанепідслужба України) [1]. Реалізація даними органами виконавчої влади державно-управлінських функцій у сфері санітарного, епідемічного та епізоотичного благополуччя населення, що складаються з комплексу гігієнічних, профілактичних і санітарних заходів, уможлиблює забезпечення громадян країни якісною та безпечною для споживання продовольчою продукцією рослинного і тваринного походження.

В цей час в Україні здійснюється реформування існуючої системи забезпечення якості та безпечності продовольчої продукції. Постановою

Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 02.09.2015 р. № 667 затверджено Положення про Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів (далі Держпродспоживслужба України) [2]. Постановою КМУ від 16.12.2015 р. № 1092 утворено як юридичні особи публічного права територіальні органи Державної служби з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів [3]. Центральні і територіальні органи Держветфітослужби України, Державної інспекції з питань захисту прав споживачів та Держсанепідслужби реорганізуються шляхом їх приєднання до відповідних органів Держпродспоживслужби України, на яку покладаються функції з реалізації державної політики, які виконували ці органи (що припиняються), крім функцій з реалізації державної політики у сфері племінної справи у тваринництві, у сфері гігієни праці та функцій із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників, а також функцій із здійснення державного контролю (нагляду) за дотриманням вимог щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін.

Згідно з постановою КМУ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 р. № 442, що вже набрала чинності [4], передача функцій Держсанепідслужби та Держветфітослужби України, що визначені законодавчо затвердженими вимогами, стандартами, технологічними інструкціями), до інших органів виконавчої влади взагалі не передбачена за напрямками: гігієна дітей і підлітків; радіаційна гігієна; державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд за надходженням, забоєм тварин, переробкою, зберіганням, транспортуванням та реалізацією продукції тваринного походження; ветеринарно-санітарної експертизи, в тому числі з лабораторним дослідженням зразків тваринницької продукції; та ін.

Відповідно до розпорядження КМУ № 260-р у редакції від 06.04.2016 р. «Питання Державної служби з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів» виконання частини функцій Держсанепідслужби України покладено на Держпродспоживслужбу. Проте на момент прийняття вказаного

розпорядження зміни до законів України, якими визначено функції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення (Держсанепідслужби України), а також повноваження головного державного санітарного лікаря, не внесено. Такі функції та повноваження передбачено насамперед Основами законодавства України про охорону здоров'я, законами України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про протидію захворюванню на туберкульоз» та іншими.

Правові основи функціонування Держветфітослужби України визначені законами України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про ветеринарну медицину», «Про безпечність та якість харчових продуктів», «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції», «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів», «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції», «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», Положеннями про Головні управління ветеринарної медицини, нормативно-правовими документами (ветеринарно-санітарними правилами, інструкціями, вимогами, державними стандартами) [5].

Функції Держпродспоживслужби на сьогодні визначено законами України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції», «Про загальну безпечність нехарчової продукції».

Отже, відповідно до чинного законодавства України функції епідеміологічного нагляду, дослідження і оцінки стану здоров'я населення та впливу на людину фізичних, хімічних, біологічних факторів середовища життєдіяльності людини та інші у сфері санітарного та епідемічного

благополуччя населення повинні виконуватись Держсанепідслужбою України, а функції державного ветеринарно-санітарного контролю і нагляду – відповідно Держветфітослужбою України.

З метою забезпечення принципу безперервності діяльності центрального органу виконавчої влади Держсанепідслужба України продовжує виконувати функції з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження), визначені законами України.

Згідно з наказом МОЗ України від 18.09.2015 р. № 604 створено державну установу "Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України, основним завданням якої є розвиток системи громадського здоров'я та формування стійкої системи епідеміологічного нагляду в Україні, а саме: попередження і контролю над інфекційними хворобами (ВІЛ/СНІД, туберкульоз, грип, поліомієліт, гепатити, інші), підвищення готовності до ризику спалахів високопатогенних хвороб; попередження та контролю за неінфекційними хворобами, пропагування здорового способу життя, визначення основних детермінант здоров'я та проблем в галузі охорони здоров'я; здійснення оцінки ризиків, лабораторних досліджень, прогнозування, матиме ресурси для реагування у випадку надзвичайних ситуацій, пов'язаних зі здоров'ям. Отже, Центр громадського здоров'я об'єднає низку наукових інституцій, національних і регіональних структур держсанепідслужби для здійснення епідеміологічного нагляду, профілактики інфекційних та неінфекційних захворювань.

Держветфітослужба України також продовжує виконувати свої завдання, визначені законами України, але займає пасивну позицію і втрачає ряд ключових функцій і повноважень. Триває переведення до центрального апарату Держпродспоживслужби України працівників органів, що реорганізуються (відповідно до постанови КМУ від 10.09.2014 р. № 442), а також ліквідуються територіальні органи Держветфітослужби України (Головні управління ветеринарної медицини в областях, містах обласного значення і районах).

Позиція Президента України та КМУ щодо необхідності реформування органів державного нагляду (контролю), зокрема стосовно істотного

скорочення їх кількості, з метою зменшення адміністративного тиску на суб'єктів господарської діяльності є беззаперечною. Водночас досвід світової практики доводить, що передача функцій, які притаманні Міністерству охорони здоров'я України, іншим центральним органам виконавчої влади призводить до втрати контролю за санітарно-епідемічною ситуацією, що неминуче створює загрозу життю людини та майбутніх поколінь. Реформування держсанепідслужби, зокрема у Грузії, призвело до зменшення відсотку покриття населення вакцинацією, погіршення контролю за епідемічною ситуацією, збільшення адміністративного ресурсу.

Реорганізація Держсанепідслужби України, проведена наприкінці 2012 р. (вдвічі скоротилося кадрове та фінансове забезпечення служби), мала наслідком у 2013 р. збільшення захворюваності на гострі кишкові інфекції, в тому числі на шигельоз – 71,7 %, на сальмонельозні інфекції – на 15,5 % тощо, критично низького рівня досягли показники імунізації населення – 20 % (при нормі – 95 %).

Реалізація окреслених реорганізаційних заходів викликає ризик реалізації руйнівних загроз національній безпеці України, найнебезпечнішими серед яких у соціальній сфері держави є такі: погіршення біологічно, екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства; криза системи охорони здоров'я та системи ветеринарної медицини і, як наслідок, небезпечне погіршення стану здоров'я населення; втрата державою контролю за санітарно-епідемічною ситуацією в країні та виникнення спалахів інфекційних хвороб серед населення; погіршення забезпечення інфекційного контролю у лікувальних закладах та відомчого лабораторного контролю об'єктів життєдіяльності людини та шкідливих виробничих факторів на підприємствах; втрата державою контролю за епізоотичною ситуацією в країні та виникнення спалахів інфекційних хвороб тварин, які є небезпечними для людей (сибіркова виразка, губчастоподібна енцефалопатія ВРХ, сказ, бруцельоз та ін.); занесення на територію держави збудників інфекційних хвороб тварин, погіршення якості та безпечності тваринницької і рослинницької продукції у

ветеринарно-санітарному відношенні; загострення соціальної напруги, яка може виникнути у зв'язку з втратою доступу населення, особливо у сільській місцевості, до надання медичних послуг із діагностики інфекційних та паразитарних хвороб, локалізації та ліквідації їх вогнищ, аналізу води та продукції приватних садиб і господарств, гігієнічного навчання та ін.; порушення трудових, соціально-економічних прав та інтересів спеціалізованого персоналу, який у разі звільнення і працевлаштування в інших сферах народного господарства втратить соціальні гарантії, які встановлені для медичних працівників (медичний стаж, пільги і компенсації) та працівників ветеринарної медицини.

Послаблення державного ветеринарно-санітарного контролю призвело до погіршення в країні епізоотичної ситуації щодо хвороб тварин. Так, починаючи з червня 2016 р., в Україні зареєстровано масові спалахи небезпечного зооантропонозу – африканської чуми свиней – у Хмельницькій, Чернівецькій, Сумській, Харківській та інших областях України.

**Висновки.** Безпека харчових продуктів і продовольчої сировини взаємопов'язана із соціальною складовою стратегії сталого розвитку суспільства у зв'язку з тим, що належить до основних факторів, що визначають стан здоров'я населення країни. Історично сформована в Україні національна система безпечності та якості продовольчої продукції, заснована на здійсненні державного епідемічного та ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, є результативною (хоч і недосконалою) і тому потребує модернізації, а не позбавлення основних функцій і повноважень. Заходи з реформування існуючої в Україні системи безпечності та якості продовольчої продукції (зокрема шляхом введення в дію низки урядових постанов: № 442 від 10.09.2014 р., № 667 від 02.09.2015 р., № 1092 від 16.12.2015 р.) призвели до розбалансування механізмів державного управління у сфері епідеміологічного нагляду та у галузі ветеринарної медицини. Зміни до відповідних законів України, якими визначено функції і повноваження органів влади з реалізації державної політики у сферах державного епідеміологічного і державного ветеринарно-



санітарного нагляду, що реорганізуються, до цього часу не внесені. Виконання частини функцій, які здійснювались Держсанепідслужбою України, переходить частково до Держпродспоживслужби України і частково до Центру громадського здоров'я МОЗ України. Виконання більшості функцій, які здійснювались Держветфітослужбою України з переходом до Держпродспоживслужби України юридично і фактично припиняється. Відбувається дерегулювання процесів державного контролю за безпечністю та якістю продуктів харчування, що призводить до реалізації загрози національній безпеці України, а саме: втрати контролю над здійсненням однієї з основних функцій держави – забезпечення належної якості життя населення та його сталого розвитку.

З метою недопущення реалізації ризиків погіршення епідемічної епізоотичної ситуації в країні, основним завданням державної політики щодо забезпечення безпечності продовольства мають бути організація дієвого контролю за якістю продовольства, яке надходить на ринок, та збереження існуючої національної системи безпечності та якості продовольчої продукції, заснованої на здійсненні державного епідемічного та ветеринарно-санітарного контролю та нагляду. Пріоритети державної підтримки слід скерувати також на стимулювання виробництва вітчизняної високоякісної конкурентоспроможної продовольчої продукції з використанням ресурсозберігаючих і екологічно безпечних технологій.

#### **Список використаних джерел:**

1. Дідок Ю. В. Забезпечення якості та безпечності продовольчої продукції як складова державної політики сталого розвитку / Ю. В. Дідок // Публічне управління у забезпеченні сталого розвитку країни : зб. тез наук.-практ. конф. за міжнар. участю (в межах Другої щорічної науково-освітньої виставки «Публічне управління XXI», приуроченої до Всесвітнього дня науки), 26 листопада 2015 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. – С. 185–189.
2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів» від 02.09.2015 р. № 667 // Офіційний вісник України від 22.09.2015 р. – № 73. – С. 44. – Ст. 2402. – Код акта 78496/2015 // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-%D0%BF>.
3. Постанова КМУ «Про утворення територіальних органів Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів» від 16.12.2015 р. № 1092 //

Урядовий кур'єр від 09.01.2016. – № 4. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1092-2015-%D0%BF>.

4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 р. № 442 // Урядовий кур'єр від 16.09.2014. – № 169. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.

5. Дідок Ю. В. Державний ветеринарно-санітарний контроль і нагляд: призначення, сутність, види / Ю. В. Дідок // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – О. : Вид-во ОРІДУ НАДУ при Президентіві України. – 2010. – № 2 (42). – С. 36–39.

**Didok Yu. V. The reforming of food products safety and quality system in Ukraine: risks and threats.**

*The article analyzes the risks and threats as a result of reforming the system of quality assurance and food safety in Ukraine. There have been analyzed the legal framework, functions and powers of state institutions that form the national system of quality assurance and food safety. There have been defined and specified the main risks and threats that arise as a consequence of reforming the system, assessed their nature and significance for national security. There have been suggested the measures of public policy the implementation of which will improve public control over and food safety and quality.*

**Key words:** safety and quality of food products, risks and threats, state epidemic supervision, state veterinary and sanitary control and supervision, food safety.

*Надійшла до редколегії 21.11.2016 р.*