

## ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМИ КОНТРОЛЮ І МОНІТОРИНГУ БЕЗПЕЧНОСТІ ТА ЯКОСТІ ПРОДОВОЛЬЧОЇ ПРОДУКЦІЇ В УКРАЇНІ

*Дідок Ю. В.,*

*к.вет.н., доцент, доцент кафедри державного управління,  
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ, м. Харків*

Досліджено проблеми гарантування безпечності та якості продовольчої продукції в Україні. Визначено особливості системи контролю і моніторингу якості та безпечності сільськогосподарської продукції на регіональному рівні. Здійснено аналіз управлінських функцій Головних управлінь ветеринарної медицини в областях і встановлено належність їх до контрольно-наглядових (41,6 %), регуляторних (16,6), координаційних (11,1), політико-програмних (2,7 %) та інших типологічних груп.

**Ключові слова:** безпечність та якість продовольчої продукції, державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд, продовольча безпека, аналіз управлінських функцій.

*Didok Yu. V.,*

*PhD in Veterinary Sciences, Associate Professor,  
Associate Professor of Public Administration Department, KRI NAPA, Kharkiv*

## THE FEATURES OF SYSTEM OF CONTROL AND MONITORING OF FOOD PRODUCTS SAFETY AND QUALITY IN UKRAINE

The paper is devoted to the study of the problem of securing food product safety and quality in Ukraine. The peculiarities of the system of control and monitoring of agricultural product safety and quality at the regional level are determined. The managerial functions of the regional Main Veterinary Medicine Departments were analyzed, and it was detected that they belong to the control and supervision (41.6%), regulative (16.6%), coordination (11.1%), political programmatic (2.7%) and other typological groups.

**Key words:** safety and quality of food products, state veterinary and sanitary control and supervision, food safety, analysis of managerial functions.

Проблема контролю безпечності та якості продовольчої продукції, що часто акумулюється в терміні “безпека продовольства”, в останні десятиліття набуває дедалі більшої важливості у світі [7; 8]. Гарантування безпечності та якості продовольчої продукції є передумовою захищеності життєво важливих інтересів громадян, за якої забезпечуються визначальні потреби суспільства й держави щодо охорони здоров’я населення й забезпечення стабільної благополучної епідемічної й епізоотичної ситуації в країні, що є запорукою збереження людського потенціалу та сталого розвитку суспільства.

Упродовж останніх років якість і безпечність сільськогосподарської продукції в Україні погіршились у зв’язку з низкою чинників: монополізацією харчової промисловості, збільшенням обсягів імпорту продовольчих товарів тваринного походження; забрудненням харчових продуктів токсинами, що мають імунодепресивну дію; нераціональним використанням у сільському господарстві добрив, що призводить до надлишкового вмісту нітратів і важких металів у рослинницькій продукції; застосуванням антибіотиків (як харчової добавки), що призводить до виявлення їх у продукції тваринництва і птахівництва. До основних чинників погіршення якості та безпечності продовольчої продукції належать також: застаріла матеріально-технічна база і недостатня оснащеність багатьох підприємств харчової промисловості й торгівлі; недостатньо високий рівень санітарної та виробничої культури; використання неякісної сировини і компонентів [2].

Вирішення проблеми безпечності продовольчої сировини і продуктів сприяє розв'язанню таких важливих економічних і соціальних завдань, як проведення експортно-імпортних операцій на продовольчому ринку; охорона здоров'я населення країни і збереження його генофонду [2].

Розв'язання проблеми забезпечення якості та 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, які висвітлюють різні аспекти розвитку аграрної політики, забезпечення продовольчої безпеки населення; О. Андрійка, В. Гарашука, Л. Діканя, В. Бакуменка, Н. Нижник, О. Машкова, Н. Мельтюхової, Г. Одінцової, О. Сушинського та інших дослідників, які розглядають проблеми контролю в державному управлінні.

Мета статті (постановка завдання) полягає у визначенні особливостей національної системи контролю якості та безпечності сільськогосподарської продукції в Україні на регіональному рівні.

Особливістю чинної системи контролю і моніторингу якості й безпечності сільськогосподарської продукції та сировини на регіональному рівні 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).

Територіальні органи зазначених вище державних служб, що знаходяться на рівні областей України, реалізують управлінські (координаційні, організаційні, контрольсько-наглядові, інформаційні та ін.) функції, а безпосереднє проведення ринкового нагляду, лабораторних досліджень і сертифікаційних випробувань покладається на діагностичні заклади районного і локального рівнів [9].

Держспоживстандарт України має у своєму складі три наукових, навчальних і метрологічних центри (ДП “УкрНДНЦ”, ННЦ “Інститут метрології”, ДП “НДІ “Система”); 28 державних центрів стандартизації, метрології та сертифікації; 27 територіальних управлінь у справах захисту прав споживачів [3].

Держсанепідслужба України має у складі Головні управління в областях (27) та їх відокремлені структурні підрозділи в містах (міські управління) та районах (районні або міжрайонні управління), які їй підпорядковуються і є її територіальними органами.

Держветфітослужба України є органом державного управління, який має у своєму складі 27 Головних управлінь ветеринарної медицини (в АРК, областях, містах Києві та Севастополі), 118 Управлінь ветеринарної медицини в містах обласного значення, 488 Управлінь ветеринарної медицини в районах, 6 Регіональних служб державного ветеринарно-санітарного контролю на державному кордоні і транспорті (далі – РСДВК), які становлять єдину систему державних органів ветеринарної медицини. У складі РСДВК діють підпорядковані їм 120 прикордонних пунктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті. Управлінням ветеринарної медицини в містах підпорядковані міські державні лікарні ветеринарної медицини, а управлінням ветеринарної медицини в районах – районні державні лікарні ветеринарної медицини та їхні структурні підрозділи, відповідно [10]. Мережа діагностичних ветеринарних закладів України нараховує 504 державних лабораторії ветеринарної медицини, у т. ч.: Державний науково-дослідний інститут з лабораторної діагностики та ветеринарно-санітарної експертизи, три – зональні спеціалізовані з хвороб тварин,

дві – міжобласні спеціалізовані з хвороб птиці, 24 – регіональні обласні, 464 – районні, сім міських та дві – з проблем хвороби Ауескі. Чисельний склад працівників лабораторій усіх рівнів складає 2 175 лікарів ветеринарної медицини та 1 969 лаборантів [10]. Здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю за якістю та дотриманням вимог щодо виробництва і реалізації ветеринарних препаратів, субстанцій, готових кормів, кормових добавок та засобів ветеринарної медицини забезпечується Державним науково-дослідним контрольним інститутом біотехнології і штамів мікроорганізмів та Державним науково-дослідним контрольним інститутом ветеринарних препаратів, кормів та кормових добавок.

Аналіз структури системи контролю і моніторингу якості й безпечності сільсько-господарської продукції та сировини на рівні регіону довів, що найбільш потужною ланкою в цій системі з погляду структурної побудови, функціонального і кадрового забезпечення є Держветфітослужба України, тому подальші дослідження було спрямовано на визначення особливостей її функціонального забезпечення на регіональному рівні.

Контроль якості й безпечності продовольчої продукції та сировини на рівні регіону здійснюється Головними управліннями ветеринарної медицини (ГУВМ) в АРК, областях, містах Києві та Севастополі. Класифікацію функцій ГУВМ в областях здійснено згідно з Порядком проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади, затвердженим наказом Головного управління державної служби України 29 липня 2005 р. № 189 [10]. Результатами проведених досліджень встановлено, що УВМ в областях здійснюють функції, що належать до таких типологічних груп: контроль-наглядові (41,6 % від загальної кількості функцій); регуляторні (16,6); координаційні (11,1); функції з надання управлінських послуг (11,1); політико-програмні (2,7); функції з управління державним майном (2,7 %). Нормативно невизначеним є здійснення нормо-проектувальних, правозахисних і міжнародних функцій, загальна питома вага яких складає 14,2 %. Слід відзначити, що у практичній діяльності ГУВМ в областях дані функції здійснюються на постійній основі. Наприклад, нормотворча діяльність (як частина нормо-проектувальної функції відповідно до зазначеної класифікації) полягає в регулярній підготовці пропозицій Держветфітослужби України такого спрямування: удосконалення статистики, обліку і звітності у сфері ветеринарної медицини, потреби у засобах захисту тварин, дезінфектантах; розроблення нових і внесення змін до тих, що існують, інструкцій з боротьби та профілактики хвороб тварин та інші відомчі нормативні документи. Відтак, розроблення управлінських рішень, а також проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів переважно здійснюється Держветфітослужбою України на підставі і з урахуванням регіональних запитів і потреб. Міжнародна функція фактично реалізується ГУВМ, розташованими здебільшого в областях Західної України (Львівська, Закарпатська), які обмінюються досвідом з державними ветеринарними службами Франції, Угорщини, Румунії та інших країн [10]. Однак юридична невизначеність цієї функції суттєво гальмує розвиток партнерства та співробітництва між установами ветеринарної медицини на регіональному рівні. У зв'язку з недосконалістю власне методу класифікації до жодної з типологічних груп не можуть бути віднесені такі функції ГУВМ в АР Крим та областях: забезпечення створення спеціалістам ветеринарної медицини належних виробничих та житлових умов, їхнє медичне і транспортне обслуговування; сприяння проведенню науково-дослідних робіт у галузі ветеринарної медицини; внесення пропозицій ДВФС України щодо надання повноважень державних інспекторів ветеринарної медицини іншим спеціалістам ветеринарної медицини; забезпечення фінансування установ, підпорядкованих Управлінню у межах коштів, передбачених кошторисом на відповідний рік [10].

Контроль за якістю та безпекою сільськогосподарської сировини і супутніх матеріалів, харчових продуктів є одним з основних завдань державної служби ветеринарної медицини на регіональному рівні. Реалізація даного завдання здійснюється за допомогою державного контролю та нагляду (далі – ДВСКН) за надходженням, забоєм тварин, переробкою, зберіганням, транспортуванням та реалізацією продукції тваринного походження; ветеринарно-санітарної експертизи, у т. ч. з лабораторними дослідженнями зразків тваринницької продукції, що визначені законодавчо затвердженими вимогами, стандартами, технологічними інструкціями. Своєчасне й ефективне здійснення заходів ДВСКН надає можливість запобігти занесенню на територію країни збудників небезпечних хвороб, знизити рівень захворюваності й падежу тварин, підвищити їхню продуктивність, створюючи тим самим умови для гарантування якості та безпечності продукції та сировини тваринного походження як у національному масштабі, так і на рівні регіону [1].

Правові основи здійснення ДВСКН визначені законами України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, “Про ветеринарну медицину”, положеннями про Головні управління ветеринарної медицини, нормативно-правовими документами (ветеринарно-санітарними правилами, інструкціями, вимогами, державними стандартами) [4; 5].

Оволодіння контролем як засобом управління, його вмiле використання сприяє раціональному застосуванню інших елементів управління, дозволяє значно підвищити його ефективність. Головною передумовою підвищення дієвості й ефективності ДВСКН є вдосконалення правової регламентації контрольної діяльності державних органів ветеринарної медицини на регіональному рівні, що вбачається можливим через усунення недоліків чинного Закону України “Про ветеринарну медицину”. З цією метою пропонується встановити мету, завдання та принципи проведення для всіх п’яти зазначених у Законі видів ДВСКН, розробити механізми здійснення ДВСКН під час полювання, під час переміщення тварин; узгодити положення ст. 16 цього Закону стосовно здійснення ДВСКН на ринках із Законом України “Про якість та безпеку харчових продуктів та продовольчої сировини”.

20 вересня 2015 р. набрав чинності ухвалений Верховною Радою України 22 липня 2014 р. Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів”, який передбачає запровадження в Україні моделі європейської системи безпечності та якості харчових продуктів, побудованої на принципі “від лану до столу” та положеннях системи аналізу небезпек і критичних точок контролю НАССР (Hazard Analysis and Critical Control Points). Основні засади і принципи упровадження системи НАССР відбито в таких міжнародних стандартах, як ISO 22000, IFS (International Food Standard), Міжнародній Кодексу загальних принципів гігієни харчових продуктів. У цей час в Україні розроблено й упроваджено державний стандарт ДСТУ 4161-2003 “Системи управління безпечністю харчових продуктів. Вимоги” (з 1 липня 2003 р.) і національний стандарт ДСТУ ISO 22000:2007 (з 1 серпня 2007 р.), які базуються на концепції НАССР і можуть бути застосовані як для упровадження системи управління безпечністю харчових продуктів, так і для її сертифікації [2]. Попри це з метою гармонізації законодавства України із законодавством ЄС у сфері безпечності та якості харчових продуктів внесено зміни до деяких законодавчих актів України, а саме до законів України: “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”, “Про питну воду та питне водопостачання”, “Про забезпечення санітарного та епідемічного

благополуччя населення”, “Про захист прав споживачів”, “Про ветеринарну медицину”, “Про безпечність та якість харчових продуктів”, “Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції”, “Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності”; Господарського кодексу України; Кодексу України про адміністративні правопорушення [2].

Згідно з положеннями Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів” [6] значно зменшується кількість адміністративних заходів контрольного характеру; скасовуються дозвільні процедури, яких не існує в ЄС (зокрема, пом’якшуються умови отримання експлуатаційного дозволу, який буде потрібен для підприємств, що провадять діяльність, пов’язану з виробництвом та/або зберіганням харчових продуктів тваринного походження). Окремі норми цього Закону (п. 2 частини другої ст. 20, ст. 21 та п. 4 частини першої ст. 64) набудуть чинності, відповідно, з 20 вересня 2017, 2018, 2019 рр.

З метою покращання стану продовольчої безпеки в цей час в Україні здійснюється реформування чинної системи контролю якості й безпечності продовольчої продукції. Постановою КМУ від 2 вересня 2015 р. № 667 затверджено Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Постановою КМУ від 16 грудня 2015 р. № 1092 утворено як юридичні особи публічного права територіальні органи Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Територіальні органи Держветфітослужби України, Державної інспекції з питань захисту прав споживачів та Держсанепідслужби реорганізуються шляхом приєднання їх до відповідних територіальних органів Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, 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 зі здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників, а також функцій зі здійснення державного контролю (нагляду) за дотриманням вимог щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін.

Реалізація окреслених реорганізаційних заходів викликає можливість 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 над санітарно-епідемічною ситуацією в країні та виникнення спалахів інфекційних хвороб серед населення; погіршення забезпечення інфекційного контролю в лікувальних закладах та відомчого лабораторного контролю об’єктів життєдіяльності людини та шкідливих виробничих факторів на підприємствах; втрата державою контролю над 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 й рослинницької продукції у ветеринарно-санітарному відношенні; заострення 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 їхніх вогнищ, аналізу води та продукції приватних садіб 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 встановлено для медичних працівників (медичний стаж, пільги і компенсації) та працівників ветеринарної медицини.

До особливостей системи контролю і моніторингу якості й безпечності продовольчої продукції та сировини на регіональному рівні в Україні належать:

– наявність декількох державних установ (Держспоживстандарт України, Держветфітослужба України; Держсанепідслужба України), які відповідають за даний напрям діяльності;

– здійснення контрольно-наглядових, регуляторних, координаційних, політико-програмних (відповідно до класифікації функцій органів виконавчої влади) функцій з питань контролю безпечності і якості продовольчої продукції рослинного і тваринного походження на регіональному рівні є нормативно визначеним за територіальними органами Держветфітослужби України;

– національна система контролю якості й безпечності продовольчої продукції, що сформована історично в Україні, є результативною, але потребує модернізації;

– реформування чинної в Україні моделі системи безпечності та якості продовольчої продукції й упровадження європейської практики ветеринарного та фітосанітарного контролю може призвести до розбалансування механізмів державного регулювання процесів виробництва та реалізації якісних продуктів харчування та до реалізації низки загроз національній безпеці України.

Подальші наукові розвідки слід спрямовувати на визначення ефективності функціонування чинної в Україні моделі системи контролю безпечності та якості сільськогосподарської продукції на рівні регіону.

#### **Список використаних джерел**

1. Дідок Ю. В. Державний ветеринарно-санітарний контроль і нагляд: призначення, сутність, види//Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ при Президентові України. 2010. № 2 (42). С. 36–39.
2. Дідок Ю. В. Забезпечення якості та безпечності продовольчої продукції як складова державної політики сталого розвитку//Публічне управління у забезпеченні сталого розвитку країни: зб. тез наук.-практ. конф. за міжнар. участю (у межах Другої щоріч. наук.-освітньої виставки “Публічне управління XXI”, приуроченої до Всесвітнього дня науки), 26 листоп. 2015 р. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2015. С. 185–189.
3. Крисанов Д. Ф. Якість і безпечність харчової продукції//Економіка і прогнозування. 2010. № 3. С. 103–119.
4. Про ветеринарну медицину: Закон України від 25 черв. 1992 р. № 2498-XII/редакція від 1 січ. 2016 р., підстава 867-19. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2498-12/>
5. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України № 877-V від 5 квіт./BBP України. 2007. № 29. Ст. 389.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів: Закон України/BBP України. 2014. № 41/42. Ст. 2024. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1602-18/>
7. Про внесення змін до Закону України “Про якість та безпеку харчових продуктів та продовольчої сировини”: Закон України № 2809-IV від 6 верес. 2005 р./BBP України. 2005. № 50. Ст. 533.
8. Сучасні виклики продовольчої безпеки: матеріали круглого столу (19 трав. 2015 р.)/Львів. НАУ. Львів, 2015. 77 с.
9. Фурдичко О. І., Дем’янюк О. С. Якість і безпечність сільськогосподарської продукції в контексті продовольчої безпеки України//Агроєкологічний журн. 2014. № 1. С. 7–13.
10. Чабанова Ю. В. Структурне оформлення державного управління ветеринарною медициною//Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади: монографія/Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Г. С. Одінцева та ін.; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2007. С. 177–187, 220–226.

*Надійшла до редколегії 15.09.2016 р.*