

**ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В СФЕРІ БЕЗПЕЧНОСТІ ТА ЯКОСТІ
ХАРЧОВОЇ ПРОДУКЦІЇ НА ПРИКЛАДІ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ****PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF FOOD SAFETY
AND QUALITY ON THE EXAMPLE OF EUROPEAN UNION COUNTRIES**

Запогоцька О.В.,

*кандидат технічних наук,
старший викладач кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Київського національного торговельно-економічного університету*

У цій науковій статті розкрито особливості публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції на прикладі країн Європейського Союзу. Особливу увагу приділено прикладу Данії, Хорватії, Польщі, Швеції. Запропоновано імплементувати окремі положення публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції в Україні.

Ключові слова: харчові продукти, публічне адміністрування, імплементація, харчова добавка, Державна служба з питань безпеки та захисту споживачів України.

В данной научной статье раскрыты особенности публичного администрирования в сфере безопасности и качества пищевой продукции на примере стран Европейского Союза. Особое внимание уделено примерам Дании, Хорватии, Польши, Швеции. Предложено имплементировать отдельные положения публичного администрирования в сфере безопасности и качества пищевой продукции в Украине.

Ключевые слова: пищевые продукты, публичное администрирование, имплементация, пищевая добавка, Государственная служба по вопросам безопасности и защиты потребителей Украины.

In this scientific article the peculiarities of public administration in the field of safety and quality of food products are revealed on the example of the European Union countries. Particular attention is paid to the example of such countries as Denmark, Croatia, Poland, Sweden. It is proposed to implement certain provisions of public administration in the field of food safety and quality in Ukraine.

Key words: food products, public administration, implementation, food additive, State Service for Safety and Consumer Protection of Ukraine.

Постановка проблеми. Одним з напрямків входження України до Європейського Союзу є вимога дотримання законодавства Європейського Союзу та адаптації норм національного законодавства до нього. Слід зазначити, що законодавство ЄС чітко відмежовує питання безпеки харчових продуктів від їх якості. Державне регулювання, закріплене на законодавчому рівні у регламентах, директивах та інших документах європейських органів управління, стосується лише безпеки харчових продуктів і продовольчої сировини. Дотримання встановлених законодавчими актами вимог є обов'язковим, а їх порушення тягне за собою юридичну відповідальність. Ці вимоги охоплюють санітарно-гігієнічні норми для операторів харчового ринку, систем контролю, побудованих на принципах НАССР та принципах захисту інтересів споживачів і надання їм можливості робити компетентний вибір харчових продуктів, які вони споживають. Водночас якість продуктів харчування належить до сфери компетенції виробника і контролюється за допомогою стандартів управління якістю, які стосуються управління на рівні компанії та відрізняються від інших стандартів, у яких регламентуються вимоги до етикетування та маркування, а також до самого продукту або виробничих процесів.

Стан дослідження. Окремі питання безпеки та якості харчових продуктів були предметом наукових досліджень Т.О. Вовк, О.Ф. Скакун, О.В. Кузьменко, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельника, Х.П. Ярмакі та інших.

Особливої уваги заслуговує приклад Данії. Данія має єдиний орган, який відповідає за безпеку та якість харчових продуктів – Департамент Міністерства харчової промисловості, сільського господарства та рибальства. Сфера відповідальності Департаменту охоплює весь харчовий ланцюг від ферми до столу та включає впровадження основного законодавства щодо харчової промисловості (Акт про харчову продукцію Данії). Слід відзначити, що через те, що Україна взяла курс на гармонізацію національного законодавства у сфері безпеки та якості хар-

чових продуктів з законодавством Європейського Союзу, в Україні ця сфера функціонує за принципом *від лану до столу*, що передбачає безпеку та якість всіх стадій виробництва харчових продуктів, а також застосування системи НАССР щодо визначення небезпечних чинників і контролю критичних точок виробництва безпечної продукції.

До складу цього органу входить Адміністрація з ветеринарних питань та харчової продукції Данії (DVFA), Управління рослин, Датське агентство харчової промисловості та Управління рибного господарства.

До компетенції DVFA належить виконання функцій, які спрямовані на забезпечення дотримання вимог безпеки та якості харчових продуктів, функцій контролю та нагляду.

У структурі DVFA функціонує дві дослідницькі установи, якими є Національна ветеринарна лабораторія (NVL) і Державний інститут досліджень вірусів (SVIV). Їхня роль полягає у наданні невідкладних ветеринарних послуг. Місія NVL захист життя і здоров'я людей та тварин від ризиків, пов'язаних із хворобами тварин (включаючи зоонози) або продукцією, що з них виробляється. SVIV створений для запобігання вірусним інфекціям серед ссавців, зокрема так званім екзотичним вірусним інфекціям, що походять не з Данії, та для боротьби з ними. Ці установи виконують як державні замовлення, так і замовлення приватних підприємств. Кожна установа має референтну лабораторію, яка надає інструкції місцевим приватним лабораторіям щодо методів і технологій здійснення контрольних аналізів. Водночас із органами акредитації DVFA оцінює якість роботи лабораторій.

Офіційний контроль і перевірка харчової продукції та тварин у Данії ґрунтуються на принципі відповідальності компанії та первинних виробників за дотримання встановлених правил і норм. Компанії та виробники повинні мати програми самоконтролю із систематичними планами дій, що спрямовані на дотримання правил роботи з харчовою продукцією та худобою [1, с. 18]. Важливо розрізнити державний контроль і програми самоконтролю, де дер-

жавний контроль – це той вид контролю, який здійснюється уповноваженими суб'єктами Департаменту Міністерства харчової промисловості, сільського господарства та рибальства, а програми самоконтролю – це вид контролю, який має характер внутрішнього, тобто локального, контролю первинного виробника чи виробників продукції та передбачає моніторинг та аналіз окремих показників діяльності певного суб'єкта ринку.

Для забезпечення вимог безпечності та якості харчових продуктів у Данії, окрім державного контролю та контролю системи НАССР, на підприємствах галузі організовуються та проводяться профілактичний контроль та аналітичний контроль. Профілактичний контроль є профілактичним засобом, зміст якого полягає у наданні інформації підприємствам та операторам ринку стосовно необхідності дотримуватися відповідних норм не через страх настання відповідальності, а для укорінення своєї позитивної мотивації та поліпшення своєї діяльності. Аналітичний контроль є перевіркою уповноваженого суб'єкта, предметом якої є визначення того, чи може підприємство або первинний виробник здійснювати обробку продуктів харчування чи первинної продукції. Аналітичний контроль повинен призначатися інспекційними органами. І перший, і другий вид контролю повинні бути динамічними, постійними та об'єктивними.

Контроль за діяльністю операторів ринку Данії здійснюється з дотриманням принципів гласності, об'єктивності та публічності, що передбачає розміщення результатів перевірок в місцях, де споживачі купують продукти харчування, та в Інтернеті, щоб споживачам було легше оцінити якість запропонованих продуктів та зробити свій вибір. Слід відзначити, що в Україні закріплено, що результати контролю операторів ринку є доступними для споживачів, а отже, закріплено обов'язок уповноважених осіб вести статистичну звітність стосовно контролю операторів ринку, але на офіційній сторінці Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів така інформація відсутня.

За результатами перевірки перевіряючий орган у разі необхідності має право застосувати захід відповідальності. Так, у Данії існують чотири види адміністративних стягнень, які застосовуються до операторів ринку у разі порушення встановлених норм: попередження (не має юридичного статусу, але є важливим для визначення групи ризику), повідомлення про здійснення певних примусових заходів (заборона, вимога усунути недоліки, навчання та консультування), адміністративний штраф (виписується, якщо порушення несерйозне і зафіксоване вперше) та повідомлення поліції для судового переслідування (вчинення важких правопорушень або повторно) [2, с. 151].

Функції контролюючого органу: 1) інформування виробників щодо шляхів упровадження прийнятих норм; 2) реєстрація операторів харчового ринку та оцінка компанії шляхом перевірки програм-передумов виробничої одиниці (дозвіл, погодження або реєстрація повинні бути отримані до початку виробництва або продажу харчової продукції); 3) відбір зразків (визначається контролюючим органом або на центральному рівні (наприклад, схема моніторингу залишків або контроль певного патогену на національному рівні); 4) ризик-орієнтовані перевірки (за потреби); 5) простеження джерела проблеми вздовж усього виробничого ланцюга; 6) застосування достатніх санкцій, щоб забезпечити дотримання встановлених вимог; 7) однаковий підхід (на національному рівні та по секторах) [2, с. 144–147].

Крім цього, DVFA має координувати процес контролю, наприклад, шляхом узгодження професійних оцінок і методів, а також шляхом гарантування дотримання інструкцій щодо пріоритетності, звітування та періодичності інспекцій. DVFA щорічно відвідує свої регіональні підрозділи, щоб ознайомитися з їх роботою, а іноді бере

участь у перевірках, щоб гармонізувати інспекційну роботу в загальнодержавному масштабі.

Діяльність контролюючих органів та відділів контролю за виконанням включає такі елементи: реєстрацію, погодження та легалізацію суб'єктів харчових і нехарчових підприємств, перевізників; перевірки, зокрема перевірки для погодження, перевірки стану харчових і нехарчових підприємств, перевірки маркування та обстеження живих тварин; перевірки на бійнях і м'ясопереробних підприємствах; прикордонний контроль імпорту/експорту живих тварин, харчової та нехарчової продукції тваринного походження на 15 митних пунктах; відбір зразків для аналітичного контролю; контроль за усуненням виявлених раніше порушень; вирішення питань стосовно реєстрації, маркування та обстеження живих тварин; видачу сертифікатів, наприклад, пов'язаних із експортом, а також запечаткування вантажівок; інформування мобільною командою «Все про дієту» про поживну вартість продукту [2, с. 148].

Другий структурний підрозділ, яким є Управління рослин, відповідає за проведення перевірок компаній і ферм, контролює насіння, виробництво і безпечність кормів, безпечність та якість рослин, виробництво фруктів та овочів, органічне сільське господарство і сільськогосподарські схеми ЄС.

Датське агентство харчової промисловості, утворене 1 квітня 2000 року шляхом об'єднання Датського управління з розвитку та Датського управління з питань ЄС, провадить сільськогосподарську політику і керує схемами субсидій ЄС щодо сільськогосподарської продукції, фруктів, овочів та продукції рибальства.

Управління рибного господарства відповідає за санітарні перевірки на морі та прісних водах (судна, окрім тих, де продукти заморожуються та готуються), а також у місцях вивантаження риби, на аукціонах та у приміщеннях першого покупця [1, с. 19; 2, с. 149].

Підприємство перевіряється згідно з групою ризику, до якої може бути віднесена його діяльність. Кількість перевірок зменшується зі зниженням групи ризику та у разі, якщо за результатами чотирьох перевірок підприємство не отримало жодних зауважень щодо гігієни або безпечності. Такі підприємства називаються елітними, їх перевіряють рідше. У Данії третина всіх підприємств, що виробляють харчову продукцію та корми, мають статус «елітне підприємство». Віднесення підприємств до цієї категорії створює сприятливе поле для ведення бізнесу, довіри споживача до запропонованої продукції, прозорості у визначенні рейтингу певного підприємства.

DVFA має схему визначення групи ризику підприємства.

Підприємства класифікуються у межах шести груп ризику, ґрунтуючись на семи чинниках ризику (мікробіологічних і хімічних). Роздрібні продавці перевіряються інспектором від двох разів на рік (коли немає зауважень) до одного разу за два роки (для тих, хто має статус «елітний»). Інспектори застосовують так званий підхід чотирьох елементів. Вони завжди перевіряють таке: 1) звіти, складені за результатами попередніх інспекцій. У Данії такі звіти базуються на смайл-схемах, тобто інспектори оцінюють контрольні зони підприємства чотирма видами «усмішок» (наприклад, умови у приміщенні чудові, добрі, задовільні або погані) [3]; 2) гігієну (приміщень і обладнання); 3) наявність і дієвість програми самоконтролю; 4) останній елемент може варіюватися (маркування, добавки, склад харчової продукції тощо). Оптових продавців інспектори перевіряють від одного разу на рік до одного разу на два роки (для тих, хто не має зауважень) [2, с. 151–152].

Окрім того, у Данії діє національна програма навчання державних інспекторів з питань безпечності харчової продукції, яка дає можливість повного розуміння державним інспектором особливостей та нюансів організації та проведення контролю (нагляду) на підприємстві, постійного

підвищення свого професійного рівня як експерта у цій сфері, а також забезпечення якості контролю (нагляду) щодо визначення безпечності та якості харчових продуктів. Також існує система внутрішнього аудиту для контролю якості роботи всіх інспекційних органів. Регіональні управління з ветеринарії та харчової продукції контролюють ефективність і чіткість роботи інспекторів, перевіряючи їхні звіти щодо зрозумілості, єдиного підходу, дотримання законодавчих вимог.

Отже, можна відзначити, що головними перевагами функціонування сфери безпечності та якості харчових продуктів у Данії є такі: 1) унеможливлення дублювання контролюючих функцій; 2) індивідуальний підхід до здійснення перевірок, що ґрунтується на принципі індивідуальних ризиків; 3) удосконалення інформаційної політики держави щодо обізнаності населення з правильністю вибору харчової продукції для споживання (смайл-схеми на всіх продуктах, які є у магазинах); 4) запровадження практики самоконтролю.

Шведська система безпечності харчової продукції має три таких рівні: національний (міністерства та уповноважені органи влади), регіональний (21 округ) і місцевий (290 муніципалітетів) вони контролюють харчову продукцію, гігієну та навколишнє середовище. Муніципальні відділи охорони здоров'я (290 офісів) контролюють харчову продукцію рослинного походження.

Система управління безпечністю та якістю харчових продуктів у Швеції є досить розгалуженою. Так, повноваження щодо забезпечення безпечності та якості харчових продуктів належить до повноважень таких органів: 1) Міністерство сільського господарства, до складу якого входять такі профільні органи, як Національна адміністрація з харчової продукції, Шведська рада з сільського господарства, Національний ветеринарний інститут і Шведська рада рибальства; 2) Міністерство охорони здоров'я та соціальних питань, до структури якого входять Агентство з медпрепаратів та Шведський інститут контролю інфекційних захворювань; 3) Міністерство фінансів, яке здійснює контроль імпорту (експорту) товарів; 4) Міністерство охорони навколишнього середовища, яке здійснює контроль за безпечністю та якістю харчових продуктів через Шведське хімічне агентство, Шведське агентство з охорони навколишнього середовища, Шведську прибережну охорону.

У Швеції контроль за дотриманням вимог безпечності та якості харчової продукції здійснюється Національною продовольчою інспекцією, окружними адміністративними радами, іншими органами державної влади і муніципалітетами відповідно до постанов, прийнятих урядом, і плану, складеного Національною продовольчою інспекцією.

У Швеції не існує національного реєстру операторів харчового ринку, як, наприклад, в Україні. Існує щорічний план контролю, згідно з яким підприємства мають перевірятися 0,2–12 разів на рік. Як періодичність, так і оплата визначаються на підставі ризиків, тобто згідно з групами ризику сектора та результатами попередньої перевірки гігієнічного стану підприємства. Результати таких пере-

вірок є доступними та відкритими для перегляду як для контролюючих органів, так і для споживачів, що дає їм право вибору конкретного продукту. Вважаємо, що така суспільна обізнаність у сфері споживання є необхідною умовою стабільності та розвитку сучасної демократичної держави, яка пов'язана з реалізацією права вибору товару чи послуги, адже належне інформування громадськості – це одна з головних цілей, для реалізації яких існують норми європейського продовольчого права [4, с. 106].

Контроль за безпечністю та якістю харчових продуктів здійснюється за принципом централізації, який передбачає обов'язок контролюючого суб'єкта публікувати річні звіти та передавати їх до вищих інстанцій для узагальнення та аналізу.

Забезпечення безпечності та якості харчових продуктів у Польщі характеризується розробленістю, перетином компетенцій та дублюванням функцій публічних органів влади. Так, у Польщі контроль (нагляд) за безпечністю та якістю харчових продуктів належить до компетенції Міністерства сільського господарства та розвитку села (безпосередньо до компетенції Головного управління ветеринарії, Головного управління Державної інспекції із захисту рослин та насіння, Головного управління якості сільськогосподарської та харчової продукції, Агентства з реструктуризації та модернізації сільського господарства), Міністерства охорони здоров'я (Головного санітарного управління Державної санітарної інспекції, Головного фармацевтичного управління), Митної служби, Дорожньо-транспортної інспекції.

У Хорватії управління безпечністю та якістю харчових продуктів віднесено до компетенції Міністерства сільського господарства, рибальства та розвитку села, до предмету відання якого безпосередньо належить контроль та нагляд за безпечністю та якістю харчової продукції тваринного походження, та Міністерства охорони здоров'я, до сфери діяльності якого належить контроль (нагляд) за харчовою продукцією нетваринного походження.

Аналогом Державної служби з питань безпечності та захисту споживачів України є Хорватське агентство харчової продукції, яке переважно займається оцінкою ризиків та інформуванням про ризики.

У країні не існує єдиного реєстру операторів харчового ринку. Кожне міністерство має свій власний реєстр. Інспектори відвідують кожного оператора харчового ринку принаймні раз на рік, а у разі виявлення порушень можливі додаткові перевірки (1–2). Координація дій інспекцій здійснюється через міністерства та Хорватське агентство харчової продукції, а також безпосередньо під час щомісячних координаційних зустрічей санітарних і ветеринарних інспекторів на регіональному рівні. Контроль безпечності харчових продуктів підрозділами Міністерства охорони здоров'я та соціального забезпечення фінансується з державного та регіональних бюджетів відповідно до Структурного плану перевірок харчової продукції. Крім того, у Хорватії діє єдина централізована електронна база перевірок.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Контроль безпечності харчової продукції: корисні уроки інших країн: Проект IFC «Безпечність харчової продукції в Україні» / Міжнародна фінансова корпорація. 2010. URL: <http://www.ifc.org/Ukraine/FS>.
2. Клаусен Е. Особливості датської системи безпечності харчової продукції. Вісник аграрної науки Причорномор'я. 2016. Вип. 2. Ч. 2. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/vanp_2016_2\(1\)_20.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/vanp_2016_2(1)_20.pdf).
3. Smiley Ordninge. URL: http://www.webreg.dk/magnoliaPublic/UNB/Ansoeget_NY/Selvstudie_UK/Fodevarelovgivning/SmileyOrdningen.html.
4. Галкіна О.М. Європейський досвід забезпечення безпеки та якості харчових продуктів та можливості його використання в Україні. Журнал східноєвропейського права. 2015. № 11. С. 100–108.